

EL ROL DEL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIO PARA EL DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE EN CENTRO AMERICA

DOCUMENTO DE TRABAJO PREPARADO PARA RUTA

Por

Richard Anson

(Consultor)

23 de noviembre, 2005

ÍNDICE DE CONTENIDO ¹

	<u>Pagina</u>
Siglas Empleadas	
RESUMEN EJECUTIVO	4 - 9
1. CONTEXTO ESTRATÉGICO	1
1.1 Contexto y Racionalidad para un Enfoque Sectorial Ampliado en el Desarrollo Rural	1
1.2 Objetivos, “Clientes” y Enfoque	2
2. SÍNTESIS DEL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIADO: CONCEPTOS, ELEMENTOS, Y MODALIDADES	3
2.1 Origen y Definiciones	3
2.2 Cobertura del “Sector”	5
2.3 Racionalidad de Adaptar un Enfoque Sectorial	5
2.4 Modalidades Financieras	9
2.5 Algunos Ejemplos de las Modalidades ESA	13
3. ENFOQUES SECTORIALES: SÍNTESIS DE ALGUNAS EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS	14
3.1 Marco de Experiencias Diversas	14
3.2 Situación Actual de Enfoques Sectoriales en Varios Países (Anexo 1)	14
3.3 Resumen de Lecciones Aprendidas de ESAs	15
4. SITUACION ACTUAL, DESAFÍOS Y APLICACIÓN DE LECCIONES APRENDIDAS PARA LOS ENFOQUES SECTORIALES EN AC	17
4.1 Nicaragua: PND-O/PRORURAL	17
4.2 Honduras: Enfoques Subsectoriales y Agroalimentario	21
4.3 El Salvador: Hacia un Enfoque Sectorial Ampliado (Crecimiento Rural)	28
5. MARCO ESTRATÉGICO PARA EL ROL DE APOYO DE RUTA	31
<u>ANEXOS:</u>	
1. Resumen de Experiencias y Lecciones Aprendidas de ESAs (9)	33
2. Nicaragua: Rol Estratégico del Desarrollo RP en la Reducción de la Pobreza	51
3. Honduras: Rol Estratégico del Sector Agroal. en la Reducción de la pobreza	55
4. El Salvador: Estrategia de Crecimiento Econ. Rural y reducción de la Pobreza	60
5. Marco Operativo Para el Rol de Apoyo de RUTA	64
6. Lista de Personas Consultadas	72
6. Bibliografía (y referencias sitio web)	73

¹ Esta nota fue preparada por Richard Anson (Consultor Internacional), para RUTA, bajo la dirección de y colaboración con Miguel Gómez (Director), y en colaboración con la Secretaría Técnica del Consejo Agropecuario Centroamericano (Lic. Rogier Guillén, Secretario Ejecutivo). El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), socios de RUTA, también cofinanciaron esta nota y ejercicio. La nota se está llevando a cabo 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 nota (incluyendo talleres 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), y comentarios/aportes por RUTA, Banco Mundial, BID, FIDA, Finlandia, DFID, y funcionarios de MAGFOR (Livio Sáenz y equipo), SAG (Roberto Villena y equipo), y MAG (Jorge Pleitez y equipo).

SIGLAS EMPLEADAS

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

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, todavía continúa la pobreza concentrada en las áreas rurales, la cual se ve afectada por una serie de causas, incluyendo: las restricciones macro fiscales, la falta de alineamiento y armonización de la cooperación internacional con las políticas nacionales, las debilidades institucionales, los impactos limitados y no sostenibles de la ayuda internacional y las inversiones 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, no responden a la solución de las causas diversas que agobian al sector rural de Centroamérica, ni a las restricciones señaladas en esta nota.

(ii) Objetivos y Grupo Meta de la Nota: El objetivo de esta nota es desarrollar un marco de referencia acerca 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 y requisitos y capacidades para mejor liderar el proceso del enfoque sector ampliado y sus implicaciones operativas en Centroamérica. Los resultados obtenidos también servirán a RUTA como insumos para definir la demanda de los Gobiernos, el trabajo a realizar en apoyo a los enfoques sectoriales en la región, y capacidades a desarrollar (del equipo RUTA y sus consultores), con atención especial en su trabajo de colaboración en Nicaragua, Honduras y El Salvador, los que ya han solicitado su apoyo

(iii) Estructura de la Nota: la nota 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
- Situación actual, desafíos y aplicación de lecciones aprendidas para los enfoques sectoriales en América Central (con enfoque en Nicaragua, Honduras y El Salvador)
- Marco estratégico para el rol de apoyo de RUTA, incluyendo elementos de una segunda etapa de esta nota/proceso

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:

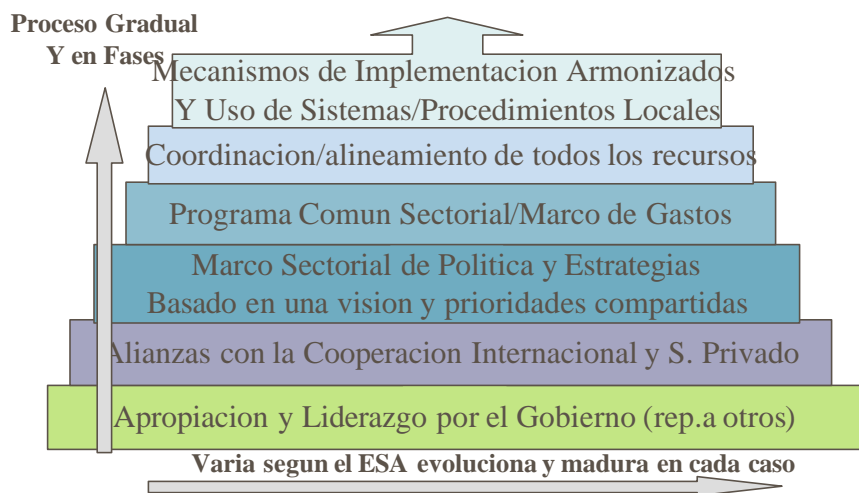
Un ESA es un enfoque y proceso para integrar la colaboración de todos los actores para apoyar un “sector” y programa, con apropiación y liderazgo por parte del Gobierno (y país), en forma coherente, integral y coordinado.

(v) En la literatura de ESAs, 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 intenciones (representando a otros grupos)
- Alianzas con la cooperación internacional, sector privado, y la sociedad civil, y uso de sistemas formales para trabajar separados y juntos para 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 (ref. MTEP))
- 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)

Elementos Claves de ESAs

Intenciones Y Direcciones



(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, cubriendo todo el sector rural (con enlaces multisectoriales e interinstitucionales). La literatura y la experiencia incipiente muestran beneficios potenciales en adoptar e implementar procesos y programas de enfoque sectorial ampliado. Dadas las características del sector rural, los desafíos son mayores que en otros sectores. Un aspecto importante de las ESAs son sus tres tipos de modalidades financieras (se puede usar una combinación, en forma coordinada y complementada, según el cooperante y acuerdos con el Gobierno):

- Financiamiento en proyectos, y en “paralelo”, con coordinación intensiva alrededor de una estrategia y un programa común y acordado (generalmente con base en misiones y diálogo de políticas conjuntas)

- Financiamiento en “fondos comunes”, asignados al sector, de dos tipos: (a) en conjunto, o desembolso de un porcentaje de una parte del sector, o desembolso de un porcentaje del sector total; (b) en paralelo, con financiamiento asignado a una parte o a todo el sector
- Apoyo presupuestal: canalizando los fondos al Tesoro (generalmente en el contexto de tener acordado un plan multianual de gasto público/MTEF); puede ser ligado o no ligado al sector.

(vii) 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, grupos de trabajo (gobierno, cooperantes, conjuntos).

(viii) Síntesis Selectivas de Algunas Experiencias de ESAs: esta sección presenta una síntesis selectiva de la situación actual de nueve experiencias y lecciones aprendidas (positivas y negativas) de la implementación de ciertos enfoques sectoriales. En adición, para cubrir varios países con experiencias en el sector rural, se incluyen también 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)

(ix) Resumen de Lecciones Aprendidas: El síntesis de las experiencias de los nueve ESAs muestran la aplicación de los principios y la diversidad de enfoques sectoriales, y generan 11 lecciones aprendidas que tienen aplicación para el sector rural productivo/agroalimentario/agrícola de Nicaragua, Honduras y El Salvador.

Lección 1: ESAs implican cambios de comportamiento y en la manera de “hacer negocio” (ref. código de conducta)

Lección 2: ESAs son mas complicados y complejos que proyectos tradicionales y toman mas tiempo y costo en la fase de preparación

Lección 3: ESAs en el sector rural (ESARs) son mas complicados que en educación o salud:

- El rol del sector privado exigen modelos publico-privados que complican el diseño y la implementación de ESA
- La multisectorialidad de Programas de Desarrollo Rural exige mecanismos de coordinación interinstitucionales

- Hay un numero elevado de participantes en un ESA, que dificulta la unificación de criterios

Lección 4: La estrategia del sector debe guiar la elaboración del ESA y el proceso de la alineación y armonización (o “carpintería”), y no al revés

Lección 5: La cobertura del enfoque sectorial (subsector, sector, multisectorial) se puede definir conforme a las posibilidades y prioridades del país. Entre más amplio la cobertura del ESA, más complejo su proceso

Lección 6: Por su carácter, los enfoques sectoriales tienen una tendencia centralista y necesitan contramedidas explícitas en el diseño para promover la descentralización y la desconcentración, y la participación activa de grupos estratégicos, “aterrizando” con estrategias y mecanismos territoriales

Lección 7: La combinación de PRSC (Créditos de Reducción de Pobreza) y/o otros tipos de apoyo presupuestal **y** Enfoque Sectorial ofrece más posibilidades de apoyo a los cambios técnicos e institucionales necesarios y sostenibles.

Lección 8: A pesar de los beneficios esperados de los ESAs, existen muchos obstáculos para su diseño y su implementación efectiva. Factores claves para superar los obstáculos incluyen:

- La confianza entre los participantes (sectores publico, privado, cooperantes)
- el liderazgo del gobierno en el proceso (a nivel ministerio y funcionarios globalistas + sectoriales), con apoyo político (a nivel alto), desde el inicio
- un rol pro-activo, apoyado por mecanismos de coordinación efectivos (ej.: mesas/submesas, y mecanismos operativos de coordinación a varios niveles)
- arreglos y capacidades institucionales adecuados, con planes de fortalecimiento desde el inicio
- Es clave involucrar activamente el Ministerio de Hacienda/Finanzas en forma continua, y usar la estructura y proceso presupuestal para lograr integración y participación genuina de las agencias “sectoriales”
- Algunos logros concretos al corto plazo, para generar mayor confianza y compromiso

Lección 9: Existen varias modalidades de financiamiento de los ESAs, de los cuales incluye el apoyo proyecto (alineados con la estrategia sectorial), presupuestal o fondo común (y varias combinaciones). Hay que mantener flexibilidad, mientras se fortalece en paralelo los sistemas nacionales.

Lección 10: La definición de la modalidad del financiamiento no debería discutirse antes de haber definido claramente el Programa Sectorial

Lección 11: Es clave diseñar y lanzar sistemas de seguimiento y evaluación efectivos, desde el principio del ESA, que puede ayudar generar nivel de confianza y dialogo

(x) 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, esta

sección presenta una síntesis de la situación actual, desafíos y oportunidades, al aplicar lecciones relevantes de los enfoques sectoriales que se están preparando en Nicaragua, Honduras y El Salvador. El contexto estratégico para cada país está resumido en los Anexos 2-4. 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 coordinado por muchos actores. El rol del sector privado y la sociedad civil está atrasado, 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 son los que generarán 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 cumplir con los seis elementos claves de ESAs, ajustados a cada país.

(xi) Marco Estratégico para el Rol de Apoyo de RUTA: esta nota apunta los grandes desafíos que 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, al día de hoy, RUTA ha tenido un rol variable, y ha sido más activo en las fases iniciales de los procesos actuales. En algunos países, RUTA ha reducido su presencia y participación en los procesos por algún periodo, debido a la transición de personal tanto de la sede como de las Unidades Técnicas Nacionales (UTNs) en la fase V, recién iniciada.

(xii) La orientación hacia adaptar los procesos y programas de tipo ESA por parte de algunos Gobiernos de Centro América tiene el siguiente significado operativo para el trabajo de RUTA:

- Responder a las demandas de las MAGs para mayor ayuda técnica en los procesos y programas ESA
- Enfatizar los procesos inter-agenciales, que es la esencia de RUTA
- 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 los países hacer más eficiente los programas de reducción de la pobreza y las intervenciones públicas en el sector rural
- Fortalecer la alianza entre RUTA con la Plataforma Global de Desarrollo Rural en compartiendo conocimiento y experiencias de un “bien publico”.

(xiii) Anexo 5 presenta un marco operativo para el rol de RUTA en apoyar las demandas y oportunidades de los socios en los procesos y programas ESA, en colaboración con otros actores. Este marco propone 3 elementos:

(a) proceso 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;

(b) una estrategia para fortalecer la capacidad y rol de RUTA en aspectos ESA (“la oferta”), para mejor responder 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 Centro América. Este marco puede dar una base para elaborar y concertar con los socios de RUTA una estrategia mas operativa de asistencia técnica y de capacitación para una mejor implementación de ESAs, en base de la demanda por cada país/socio. Los siguientes puntos incluyen algunos de las prioridades del apoyo técnico e interagencial que RUTA puede brindar para sus socios en el corto plazo:

- Profundizar en algunas de las experiencias ESA más relevantes (por ejemplo, Uganda y Mozambique);
- Intercambiar mas activamente experiencias operativas 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 por cada país. Una de las acciones puede ser una conferencia regional ESA a principios de 2006;
- Brindar servicios especializados en áreas de experiencia y ventaja comparativa de RUTA (por ejemplo, Seguimiento y Evaluación).
- Explorar la posibilidad de un ESA regional, en colaboración con la Secretaria técnica del CAC (por ejemplo, con respecto al apoyo en programas relacionados con CAFTA, aspectos de sanidad vegetal)

(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 compartido 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 lleve a cabo la cooperación internacional del 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, todavía continúa la pobreza concentrada en las áreas rurales, la cual se ve afectada por una serie de causas, incluyendo: las restricciones macro-fiscales; la falta de alineamiento y armonización de la cooperación internacional con las políticas y procesos nacionales, las debilidades institucionales, los impactos limitados de la ayuda internacional y 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, no responden a la solución de las causas (estructurales, coyuntural y otro tipo) que agobian al sector rural de Centroamérica, ni a 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.² También, hay atención creciente para mejorar la apropiación/liderazgo, y la armonización y alineación (AA&A) del sector público y privado y de la cooperación, para lograr mayor eficiencia e impacto sostenible, y buscar procesos y modalidades apropiadas para lograr mejor AA&A.

En varias regiones del mundo, hay resultados prometedores cuando se utiliza un “enfoque sectorial ampliado” (conocido como “Sector Wide Approach”/SWAp)³ como estrategia y metodología (o proceso) para responder a estos problemas y para generar resultados más estratégicos y sostenibles y lograr 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 mejor AA&A de la cooperación internacional. En base de información disponible, se estima que hay alrededor de 90 ESAs, dentro lo cual la mayoría están en el sector social. Hay alrededor de 14 ESAs en el sector rural en varias fases de diseño e implementación.⁴

² 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.

³ 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.

⁴ 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).

En América Central hay varios países que están utilizando el enfoque sectorial en educación y salud (por ejemplo, Nicaragua y Honduras). En Nicaragua, se está desarrollando una primera fase del enfoque sectorial para el desarrollo rural productivo (PRORURAL), con apoyo de varios cooperantes. Se espera que la primera fase comience en 2005. En Honduras, hay discusiones entre el Gobierno y los cooperantes acerca del desarrollo de tres sub-SWAp, para apoyar programas y servicios estratégicos que implementarán la política de Estado. A pesar de que es un año político en Honduras, los sub-SWAp están utilizando la metodología de enfoque subsectorial, dentro un marco macro y sectorial, ya que se considera que presentan oportunidades para preparar el camino para una propuesta que sea considerada por el nuevo Gobierno, a principios de 2006. En El Salvador, también hay interés en explorar activamente un enfoque sectorial 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 en cada uno de estos tres países centroamericanos (ref. a la pobreza, la relación entre las estrategias nacionales-macro [por ejemplo, Estrategias/programas de reducción de Pobreza] con el sector rural, y los rasgos principales de los enfoques y programas sectoriales que están bajo preparación en estos países). Este contexto de asuntos y estrategias (macro y sectorial) 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”/enfoques subsectoriales) y El Salvador (“crecimiento económico rural y reducción de la pobreza rural”). La cuestión inicial que plantean muchos Gobiernos y cooperantes no es si deben adaptar y apoyar la elaboración y aplicación de enfoques sectoriales, sino, más bien, CÓMO hacerlo y cuáles serían sus implicaciones.

Algunas conclusiones de la experiencia internacional incluye 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 en cooperantes).

Un rol importante de RUTA en su fase V es apoyar la formulación e implementación de estrategias nacionales y programas de inversión multianual, compartir y ajustar el conocimiento y experiencia relevante con los países clientes, con el fin de promover efectivamente la cooperación internacional para lograr una reducción sostenible de la pobreza rural. Esto implica apoyar metodologías innovadoras y fortalecer la capacidad institucional del sector público, y apoyar un rol más amplio y efectivo del sector privado y la sociedad civil. Varios Ministros de Agricultura y la Secretaría Técnica del CAC, han solicitado a RUTA apoyo técnico para lograr una mejor armonización y coherencia de la cooperación internacional, e implementar nuevas y más efectivas metodologías para promover la reducción de la pobreza rural (con enfoque en la producción rural sostenible), tomando en consideración que varios países están explorando activamente el uso de la metodología de enfoque sectorial para el sector rural. Como parte de su programa de prioridades y trabajo, RUTA está fortaleciendo su capacidad para apoyar la formulación e implementación de programas de enfoque sectorial en el sector rural para los países socios que así lo soliciten.

1.2 Objetivos, “clientes” y enfoque

El objetivo de esta nota es desarrollar un marco de referencia acerca 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 y requisitos y capacidades para mejor liderar el proceso del enfoque sector ampliado y sus implicaciones operativas en Centroamérica. Los resultados obtenidos también servirán a RUTA como insumos para definir la demanda de los Gobiernos, el trabajo a realizar en apoyo a los enfoques sectoriales en la región, y capacidades a desarrollar (del equipo RUTA y sus consultores), con atención especial en su trabajo de colaboración en Nicaragua, Honduras y El Salvador, los que ya han solicitado su apoyo.

II) SÍNTESIS DEL ENFOQUE SECTORIAL AMPLIADO: CONCEPTOS, ELEMENTOS Y MODALIDADES

2.1 Origen y Definiciones

El origen del término y el concepto “ESA”, se plantearon formalmente por A. Cassells durante una reunión (1997) de un Grupo Interagencial (de cooperantes) para el desarrollo de la salud.⁵ Cassells había consolidado y ampliado conceptos y prácticas anteriores en los años noventa, conocido como “Sector Investment Program (SIPs), con base en las experiencias de Zambia y Mozambique.⁶ 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.⁷ Otros términos relacionados incluyen: “comprehensive development framework” (introducido en 1999), programa sectorial, apoyo sectorial. Aunque hay algunas diferencias en estos términos, los conceptos, principios y elementos básicos son muy semejantes. Hay otros términos que reflejan cosas similares como GBS (General Budget Support) y Sector Budget Support. Dado que se acostumbra en América Central a usar el termino “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 coordinado.

Frecuentemente, hay confusión sobre el concepto de un 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 aconsejable” (véase Figura 3.1 para una perspectiva de los elementos):

⁵ A. Cassells, “A Guide to Sector-Wide Approaches for Health Development – concepts, issues and working arrangements. WHO; 1997

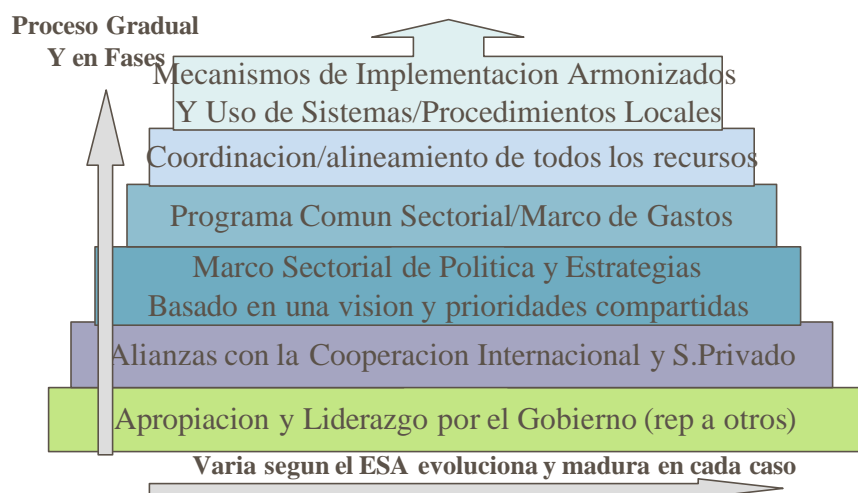
⁶ P. Harold. The Broad sector approach to investment lending: Sector Investment Programs. Wash. D.C.: World Bank Discussion Papers 302; 1995.

⁷ 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.

- Liderazgo y apropiación por parte del Gobierno y sus instituciones (y en colaboración activa con el sector privado y la sociedad civil)
- Alianzas con la cooperación internacional, el sector privado y la sociedad civil, y uso de sistemas formales e informales para trabajar juntos y separados para promover una mejor cooperación e impacto (por ejemplo, usando el sistemas de mesas sectoriales)
- Política y estrategia sectorial (a lo menos, de mediano plazo), basados en una visión y prioridades acordadas (y con preferencia, en base de una estrategia diferenciada, según una tipología de hogares rurales y territorial)
- 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)
- Alineación/Coordinación de todos los recursos (en una manera creciente), dentro del marco presupuestario multianual sectorial, con atención a aspectos territoriales
- Mecanismos de implementación armonizados y uso creciente de sistemas y procedimientos nacionales de desembolso, adquisición, informes, aspectos fiduciarios (generalmente acompañados por acciones de fortalecimiento)

Figura 2.1:

Elementos Claves de ESAs: Intenciones Y Direcciones



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.⁸ Para países que persiguen un proceso ESA, es aconsejable tener una estrategia para lograr

⁸ 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).

progresivamente los elementos indicados anteriormente, según las condiciones y restricciones del país y/o sector. La sección siguiente indica algunas experiencias y buenas prácticas para facilitar un proceso eficiente. El principio principal de los ESA es que la estrategia del sector (que comprende cinco de los seis elementos) debe dirigir “la carpintería” financiera (que comprende sólo uno de los elementos), y no al revés (como ocurre frecuentemente, dado que algunos cooperantes ponen mucha atención en los mecanismos (especialmente financieros), y a veces “la carpintería” ha dirigido el diseño de un ESA).

2.2 Cobertura del “Sector”

El enfoque sectorial cubre una gama de opciones en cuanto a su cobertura (con ejemplos de países que están llevando a cabo):

- Un sector convencional: por ejemplo, salud (incluyendo población y nutrición, Ghana, Uganda, Tanzania, Bangladesh, Nepal), agricultura (Zambia, Mozambique), carreteras (Tanzania, Uganda)
- Un subsector “grande”: por ejemplo, educación primaria (Zambia, Nepal, Bangladesh), agua y saneamiento rural (Uganda)
- Multisectorial, asunto transversal o un programa: por ejemplo, un programa AIDs multisectorial (en Malawi); programa de reforma del sector público (Tanzania); un programa universal de educación (en India)

Hay una tendencia de los enfoques sectoriales agrícolas que define el “sector” más allá de la jurisdicción del Ministerio de Agricultura, y adapta un enfoque intersectorial más amplio. Al mismo tiempo, es más complejo manejar un enfoque más amplio, y entonces, en la práctica, 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.

2.3 Racionalidad de Adaptar un Enfoque Sectorial -como un proceso/instrumento entre otros

La racionalidad de adoptar el enfoque sectorial para todos los sectores, incluyendo el desarrollo rural, es debido a altos costos de transacción en promover la ayuda internacional, y una insatisfacción (por ambos, Gobiernos y cooperantes) en lograr impactos sostenibles. El sector agrícola/agroalimentario/rural productivo tiene varias características que lo diferencian de otros sectores, y éstas refuerzan la racionalidad de adoptar el enfoque sectorial en países donde hay un compromiso para formular e implementar una estrategia integral sectorial, y al mismo tiempo son más difíciles para elaborar y aplicar un enfoque sectorial.⁹ Primero, el rol del estado es crear un ambiente propicio para el crecimiento agrícola, principalmente mediante los productores y otros actores del sector privado. Segundo, el sector agrícola está formado por muchos productores, y se requieren intervenciones coordinadas, especialmente para beneficiar a los productores más pobres. Tercero, es más difícil llegar a un consenso en las cuestiones claves de la agricultura, incluyendo el papel apropiado del Gobierno, en la medida en que un enfoque sectorial debe ser intersectorial. Esta complejidad exige mejores estrategias a nivel nacional y coordinación entre Gobierno, cooperantes, sector privado, y sociedad civil. El proceso de lograr un enfoque sectorial en agricultura, aún difícil,

⁹ 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.

ofrece mayores beneficios potenciales para reducir la pobreza rural si está bien diseñado e implementado (y incorpora y aplica lecciones aprendidas relevantes).¹⁰

El enfoque sectorial en el sector agrícola también 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 sectoriales, y debe buscar integrar mas 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.¹¹ 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 sector agrícola puede reforzar y acelerar la estrategia y procesos de descentralización. Pero requiere algunos pasos específicos para contraponer la tendencia centralista de enfoques sectoriales.¹²

Cuadro 2.1 muestra las desventajas de usar “proyectos tradicionales” y apoyo presupuestario (aunque estas modalidades también tienen ciertas ventajas), que aplican a proyectos en el sector agropecuario.

Cuadro 2.1: ¿Por qué ESAs y Comparación entre Enfoque de Proyecto y Apoyo Presupuestario

Proyectos Tradicionales (aplicable al sector agrícola/agroalimentario)	Apoyo Presupuestario (o macro-balance de pagos) (incluye los Créditos Sectoriales de Reducción de Pobreza (“PRSCs”) (a)
Fragmentación y duplicación	Enfoque dominante en reformas de políticas
Falta de política y priorización coherente	Enfoque excesivo en aspectos macroeconómicos
Agenda dirigida por proyectos y asignación de recursos	Demasiado énfasis en “condiciones” (de los cooperantes)
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	
Impacto muy limitado y no sostenibles	

(a) 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).

¹⁰ 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)

¹¹ Comentario hecho por R. Penamontenegro al documento borrador (de IFAD, agosto, 2005).

¹² Un documento con un buen análisis y perspectiva está escrito por: Land y Hauck, “Building Coherence Between Sector Reforms and Decentralization: do SWAs provide the missing link?”, European Center for Development Policy Management, 2003.

Hay una tendencia de ciertos cooperantes (especialmente el Banco Mundial) a enfocarse más en el instrumento de los PRSC 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 una tendencia de un sesgo en usar los PRSCs como instrumento único. Hay ejemplos positivos donde se puede complementar el uso de PRSCs, con reformas sectoriales, 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 enfoques sectoriales, especialmente en el sector agrícola/agroalimentario, 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 en promover el desarrollo rural sostenible. Una conclusión de la experiencia y esta discusión se refiere a las ventajas de usar en paralelo los 3 tipos de instrumentos financieros, en una manera coordinada y complementaria. El Cuadro 2.2 muestra una comparación entre proyectos y ESAs:

Cuadro 2.2: Comparación del Enfoque Proyecto y ESA

Enfoque Proyecto	ESA
Enfoque limitado en proyectos y en objetivos	Perspectiva global del sector amplio y asuntos estratégicos y sistémicos
Desempeño y resultados a nivel proyecto	Desempeño y resultados a nivel sectorial (o subsectorial)
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	Armonización y uso creciente de los procedimientos locales (con fortalecimiento)
Desembolsos y éxito de proyectos con perspectiva corto plazo	Una orientación a largo plazo para fortalecer la capacidad/sistemas en el sector
Modelo, con énfasis en la fase de diseño	Enfoque en procesos mediante “aprendiendo-haciendo”

2.3.2 Beneficios de Usar ESAs

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

- Apropiación y liderazgo del Gobierno más efectivo

- Diálogo coordinado y abierto para el programa global, y no sólo para proyectos “protegidos” o “privilegiado”, que resulta en alianzas auténticas
- Ampliación de los beneficios mediante el enfoque en el programa global y buscando el estandarización de los criterios/arreglos fiduciarios y de salvaguarda (ambiental y social) ¹³
- Asignación de recursos más racional, eficiente y transparente, que permite una mayor flexibilidad de los recursos externos 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;
- Enfocando más en resultados (en vez de en los insumos o controles de transacción)
- Disminución 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 cooperaciones (p.ej. diferentes criterios sobre subsidios y financiamiento compartido)
- Mejorando la posibilidad de negociación con y participación desde el sector privado y la sociedad civil

Dado que los ESAs son relativamente recientes, hay muy 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 era 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 Posibles Obstáculos y Problemas : Por Parte del Gobierno y de los Cooperantes

Aunque hay indudables beneficios al adoptar el enfoque sectorial ampliado, hay varios obstáculos y desventajas que se deben tomar en cuenta desde el principio del proceso, incluyendo:

Por Parte de los Gobiernos:

- Insuficiente capacidad del Gobierno para implantar y gestionar un proceso muy intensivo
- Insuficiente capacidad de negociación del Ejecutivo frente a otros tomadores de decisiones del sector público, como los parlamentarios que aprueban los presupuestos nacionales.
- Hay riesgos políticos, debido a cambios en administración y liderazgo (por ejemplo, nuevo Ministro de Finanzas, y/o Agricultura, con sus agendas)
- Hay riesgo de paralización de actividades prioritarias en marcha
- Hay una debilidad de la rendición de cuentas, especialmente en la fase inicial
- Puede haber una reducción del gasto público en el sector (especialmente si hay apoyo presupuestario y una reducción del rol del Estado en el sector agrícola)

¹³ Varios cooperantes, especialmente el Banco Mundial, requiere 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.

- Hay riesgo de no recibir fondos de la cooperación para un sector clave en caso de incumplimiento de las condiciones
- Centralización de los procesos, que no permiten y/o demoran el proceso de territorializar los procesos

Por Parte de las Agencias Internacionales:

- Hay distintos criterios políticos y técnicos en las diferentes agencias bi y multilaterales de la Cooperación Internacional
- Hay desconfianza entre las Agencias de Cooperación y entre estas y las instituciones del Gobierno
- Reglamentos jurídicos propios de las agencias de cooperación (ejemplo la posibilidad de participar en financiamiento de fondo común)
- Los diferentes grados y estilos de descentralización en las Agencias de Cooperación con respecto a la toma de decisión
- La poca disposición de ajustar la cartera/proyectos en marcha, y el periodo prolongado de la preparación y aprobación de nuevas operaciones por parte de las agencias
- El cambio frecuente de las personas claves en las agencias internacionales, y la débil transición

2.3.4 Una conclusión importante de esta sección es la importancia de usar en una manera coherente y paralelo las tres modalidades de financiamiento – proyecto, apoyo presupuestal y enfoque sectorial ---- de tal manera que sean mutuamente complementarias, especialmente en las fase inicial.

2.4 Modalidades Financieras

2.4.1 Un aspecto importante de los ESAs y su rol complementario, es en la practica, incluyen tres tipos de modalidades financieras. Se pueden usar una combinación, según el cooperante, el sector, y acuerdos con el Gobierno:

- Financiamiento de proyecto, en paralelo (también llamado “loose pooling”), con coordinación intensiva del proyecto alrededor de una estrategia y programa común y acordados (generalmente con base en misiones y diálogo de política conjunta)
- Financiamiento en un “fondo común”, (o “mixed pooling”), asignada al sector (o subsector, definida por el Ministerio de Agricultura), de dos tipos: (a) con financiamiento conjunto, desembolso de un porcentaje de una parte del “sector”; o desembolso de un porcentaje del sector total); (b) con financiamiento en paralelo y desembolsado a una parte o al total del sector (mayores detalles abajo).
- Apoyo Presupuestario (o “full pooling”): canalizando los fondos al Tesoro (generalmente en el contexto de tener acordado un plan multianual de gasto público/MTEF, y otras condiciones), y puede ser vinculado o no vinculado al sector o ministerio agrícola).

2.4.2 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 (que se pueden usar simultáneamente):

(a) Cobertura del fondo común incluye:

- Programas y/o actividades específicas, como planes municipales, innovación tecnológica, tema sanidad animal, o asistencia técnica
- Subprograma(s)
 - El programa de reforma y/o inversión
 - Subprograma(s) (por ejemplo: innovación tecnológica)
 - Actividades selectivas y presupuestadas
- El presupuesto sectorial, para todos los programas (dentro el Ministerio de Agricultura, y/o otras agencias publicas)

(b) Los “socios” del fondo común tienen varias opciones

- Fondo multicooperante: los cooperantes financian un porcentaje de actividades/subprogramas acordados
- Fondo Gobierno-cooperantes: los cooperantes financian un porcentaje del programa
- 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 arreglos de manejo del fondo:

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

(d) Mecanismos financieros y presupuestarios

- Mecanismos acordados (generalmente afuera del presupuesto del Gobierno)
- Uso parcial o completo de los canales y procedimientos de Gobierno (según los requisitos de los cooperantes)
- Uso del proceso presupuestario regular del Gobierno (y puede incluir procesos de fortalecimiento)

(e) Arreglos de Desembolso

- Bisemestral, semestral, o anual
- Desembolsos con base en informes de avance financieros
- En avance, retroactivo, reembolso
- Desembolso en función de cumplimiento de ciertas condiciones
- Cortando desembolsos de gastos, con reconciliación demorada (uso de avance o declaraciones de transferencia)

2.4.3 Comparación de las Modalidades Financieras: las opciones que se pueden usar tienen sus ventajas y desventajas, y deben ser evaluados por cada país/sector, tomando en cuenta la visión y capacidad de cada uno. El cuadro 2.3 presenta un resumen, que refleja alguna experiencia operacional y disponible.

Cuadro 2.3: Resumen de las Ventajas y Desventajas de las Modalidades Financieras de ESAs

Modalidad Financiera	Ventajas/Potencial	Desventajas/Desafío
1) Financiamiento Proyecto (en paralelo)	<ul style="list-style-type: none"> - Útil cuando la recaudación común es difícil o cuesta mucho (por ej. inversiones grandes de infraestructura) - Puede acomodar cooperantes que tienen restricciones de aportar en un fondo común - Todavía es posible armonizar procedimientos y simplificar desembolsos 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 S. Público
2) Financiamiento Fondo común (Compartido, con sus variaciones)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 micromanaje
3) Apoyo Presupuestal (o una variación: Financiamiento Compartido, no asignado o asignado al sector programas)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Mayor enfoque en resultados 	<ul style="list-style-type: none"> - 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)

2.4.4 La evaluación de las opciones de modalidades financieras, dentro el contexto de la nota, implica que es preferible que un ESA trate de adoptar al menos la modalidad de fondo común (para apoyar al sector), en adición de usar proyectos alineados y armonizados. En casos donde se cumplen con los prerequisites, 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. Usar solo el apoyo presupuestal puede limitar el logro de las reformas a nivel sector y territorial.

El **Cuadro 2.4** muestra el papel potencial y riesgos de las tres modalidades, en el contexto de operacionalizar programas sectoriales:¹⁴

Modalidad Financiera	Papel potencial	Riesgos
(1) Financiamiento Proyectos (en paralelo)	Puede ser utilizada por: <ul style="list-style-type: none"> • Experimentar innovaciones y metodologías; pilotos • Como un canal de información sobre las condiciones de trabajo en el nivel territorial y sus cuellos de botellas • Tener un impacto rápido sobre los problemas puntuales 	Distraía el 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 cuanto a los informes y auditorías unificados, también ayuda de crear el sistema de seguimiento y monitoreo y los procedimientos comunes en el sector.	Inadecuada disponibilidad de recursos humanos necesarios. Ejecución lenta de las actividades Centralización de las actividades
(3) Financiamiento de Apoyo Presupuestal	Asegura los fondos del sector y 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.

2.4.5 Una conclusión de 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 es preferible tener un solo fondo común, con procedimientos iguales, para todos los cooperantes, en la práctica esto se logra por medio de fases y experiencia, dado las restricciones del Gobierno tanto como las restricciones de los cooperantes. Es muy importante involucrar el Ministerio de Finanzas para ayudar a coordinar y escoger la mejor opción de modalidad financiera y fondo común, y apoyar el fortalecimiento técnico. También, se reconoce que hay un rol importante para continuar los proyectos, mientras que están alineados y armonizados.

¹⁴ Este cuadro se preparó por Tiina Huvio (de la Embajada de Finlandia, en Nicaragua), y lo presentó y discutió durante el taller ESA, el 8 de septiembre, 2005.

2.5 Algunos Ejemplos de las Modalidades ESA:

El cuadro 2.4 refleja algunos ejemplos concretos de la aplicación de los principios y opciones de las modalidades financieras para ESAs que están bajo preparación y/o implementación.

Tipos de ESA	Financiamiento paralelo multi-cooperante	Fondo multicooperante (puede tener otros fondos paralelos)	Fondeo común entre un Cooperante y el Gobierno (puede tener otros fondos paralelos)
Multisectorial		- Uganda (PMA/2000)* (refiere al Plan de Modernización de Agricultura)	México (Infraestructura Descentralizada)
Programa(s), dentro un sector		- India Educación (2004) - Nicaragua* (PRORURAL) (propuesto para 2005)	- Brasil (Salud de Familia/2002) - Polonia (Infraestructura de Caminos/2004 Y 2005)
Programa o Área Temática		- Malawi Multisectorial AIDs (2004)	
Sector amplio o subsector principal	-Zambia (AGSIP/1995)* - Lesotho (Salud/2000)	- Ghana (Salud/1998 y 2003) * -Mozambique PROAGRI (1999 y propuesto Fase II para 2005)* - Nicaragua/Salud * -Nicaragua/Educación* - Honduras (agricultura "SubESA") propuesto para 2006	

* Indica que más detalles se darán en la sección acerca de experiencias y lecciones aprendidas.

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 enfoques sectoriales (“parciales” y “amplios”), su racionalidad, y los desafíos particulares de diseñarlos e implementarlos para el sector rural/agroalimentario/rural productivo, incluyendo la variación de 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 cubrir una comparación con otros países/sectores donde hay una 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.¹⁵ 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 en América Central. Los detalles resumidos de los casos por país/sector están presentados en Anexo 1.

Los diez 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)
- Sector Salud y Educación
 - Ghana (salud)
 - Honduras (salud y educación)
 - Nicaragua (educación y salud)
 - Nicaragua (10 sectores)¹⁶
 - 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. Según los datos disponibles (año 2000), de los noventa enfoques sectoriales aprobados, alrededor del 56% se concentraba en los sectores de salud y educación, y sólo el 13% estaba en el sector rural/agrícola, con un 85% localizado en África subsahariana, y un 9% en Asia.¹⁷ El único SWAp en el sector agrícola

¹⁵ Véase 2 documentos excelentes preparados para el IV Foro de Coordinación de la Cooperación, Noviembre, 2005, que evalúa la experiencia de programas y enfoques sectoriales en 14 sectores: (a) “Diagnostico sobre la Implementación del Enfoque Sectorial en Nicaragua”; y (b) Lineamientos para el Avance de los Enfoques Sectoriales en Nicaragua”.

¹⁶ Véase los dos documentos anteriores del IV Foro, que contiene valiosa 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.

¹⁷ Foster y Haschold: “What’s different about agricultural SWAps?”, Londres, ODI, 2000.

en América Latina ha sido Bolivia SIBTA (que tiene un enfoque subsectorial). El énfasis actual en promover sistemáticamente la apropiación, alineación y armonización de la cooperación internacional, parece que está generando una nueva tendencia y número de enfoques sectoriales bajo implementación y preparación.¹⁸ Sin embargo, parece que el porcentaje en el sector rural no ha crecido mucho. Esta tendencia y proporción, bajas probablemente, se deben a las características y desafíos de implementar enfoques sectoriales en el sector rural/rural productivo. Un asunto que está recibiendo mucha atención actual en la fase de diseño es cómo definir la cobertura del “sector”? Qué tan amplio definir el enfoque sectorial para influir los factores que determinan los resultados del sector agrícola, especialmente ministerios de finanzas (que influyen en la asignación intersectorial) y el sector privado y sociedad civil? Quien son los actores principales en el sector agrícola? Al mismo tiempo, los países y cooperantes que están diseñando enfoques sectoriales recientes en el sector agrícola (por ejemplo, Nicaragua y Honduras), están muy conscientes de la importancia de diseñar fases en la “ampliación” del sector y actores, comenzando con el Ministerio de Agricultura. El Anexo 1 resume las experiencias anteriores, en base de: información básica; logros principales; y lecciones aprendidas.

3.3 Resumen de Lecciones Aprendidas de ESAs

El síntesis de las experiencias (Anexo 1) de los nueve ESAs muestran la aplicación de los principios y la diversidad de enfoques sectoriales, y generan lecciones aprendidas que tienen aplicación para el sector rural productivo/agroalimentario/agrícola de Nicaragua, Honduras y El Salvador.

Lección 1: ESAs implican cambios de comportamiento y en la manera de “hacer negocio” (ref. código de conducta)

Lección 2: ESAs son mas complicados y complejos que proyectos tradicionales y toman mas tiempo y costo en la fase de preparación

Lección 3: ESAs en el sector rural (ESARs) son mas complicados que en educación o salud:

- El rol del sector privado exigen modelos publico-privados que complican el diseño y la implementación de ESA
- La multisectorialidad de Programas de Desarrollo Rural exige mecanismos de coordinación interinstitucionales
- Hay un numero elevado de participantes en un ESA, que dificulta la unificación de criterios

Lección 4: La estrategia del sector debe guiar la elaboración del ESA y el proceso de la alineación y armonización (o “carpintería”), y no al revés

Lección 5: La cobertura del enfoque sectorial (subsector, sector, multisectorial) se puede definir conforme a las posibilidades y prioridades del país. Entre más amplio la cobertura del ESA, más complejo su proceso

¹⁸ Por ejemplo, la declaración (y los diez indicadores de resultado) acordada entre Gobiernos y agencias de cooperación, que resultó en el 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.

Lección 6: Por su carácter, los enfoques sectoriales tienen una tendencia centralista y necesitan contramedidas explícitas en el diseño para promover la descentralización y la desconcentración, y la participación activa de grupos estratégicos, “aterrizando” con estrategias y mecanismos territoriales

Lección 7: La combinación de PRSC (Créditos de Reducción de Pobreza) y/o otros tipos de apoyo presupuestal **y** Enfoque Sectorial ofrece más posibilidades de apoyo a los cambios técnicos e institucionales necesarios y sostenibles.

Lección 8: A pesar de los beneficios esperados de los ESAs, existen muchos obstáculos para su diseño y su implementación efectiva. Factores claves para superar los obstáculos incluyen:

- La confianza entre los participantes (sectores publico, privado, cooperantes)
- el liderazgo del gobierno en el proceso (a nivel ministerio y funcionarios globalistas + sectoriales), con apoyo político (a nivel alto), desde el inicio
- un rol pro-activo, apoyado por mecanismos de coordinación efectivos (ej.: mesas/submesas, y mecanismos operativos de coordinación a varios niveles)
- arreglos y capacidades institucionales adecuados, con planes de fortalecimiento desde el inicio
- Es clave involucrar activamente el Ministerio de Hacienda/Finanzas en forma continua, y usar la estructura y proceso presupuestal para lograr integración y participación genuina de las agencias “sectoriales”
- Algunos logros concretos al corto plazo, para generar mayor confianza y compromiso

Lección 9: Existen varias modalidades de financiamiento de los ESAs, de los cuales incluye el apoyo proyecto (alineados con la estrategia sectorial), presupuestal o fondo común (y varias combinaciones). Hay que mantener flexibilidad, mientras se fortalece en paralelo los sistemas nacionales.

Lección 10: La definición de la modalidad del financiamiento no debería discutirse antes de haber definido claramente el Programa Sectorial

Lección 11: Es clave diseñar y lanzar sistemas de seguimiento y evaluación efectivos, desde el principio del ESA, que puede ayudar generar nivel de confianza y dialogo

IV) SITUACION 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, desafíos y oportunidades de aplicar lecciones relevantes de los enfoques sectoriales que se está despegando (en Nicaragua/PRORURAL) y preparando en Honduras (3 subESA) y en El Salvador (a nivel concepto). Los contextos estratégicos para cada país están resumidos en los Anexos 2-4 (respectivamente). En resumen, en los tres países los avances están en diferentes etapas y generalmente son positivos, aun con desafíos que requieren un gran esfuerzo conjunto y coordinación de muchos actores, bajo el liderazgo de cada Gobierno (y especialmente el Ministerio de Agricultura o equivalente). Nicaragua esta mas 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 tomar el tiempo para ayudar 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 un mejor entendimiento. En los 3 países, hace falta involucrar aun mas el personal clave de los Ministerios de Finanzas (o Hacienda y Crédito Público). El rol del sector privado y la sociedad civil en todos los países han sido lento, bajo el argumento que ellos se pueden involucrar en la fase de implementación. Aunque que El Salvador/MAG tiene un 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 sociedad civil debe ser temprana en los procesos y programas ESA. Estos actores son los que generarán los impactos sostenibles, entonces vale la pena poner esfuerzos para su involucramiento continuo, desde el inicio de conceptualizar el proceso y programa ESA.

4.1 Nicaragua: PRORURAL

4.1.1 Situación Actual: Recientemente, MAGFOR ha finalizado una propuesta PND-O/PRORURAL, incluyendo 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 productivo ¹⁹, con mayor productividad, más competitiva y ambientalmente sostenible, participa más en mercados internos y externos y genera mayores 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

¹⁹ “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)

4. Servicios de Apoyo a la Producción
5. Inversiones en Infraestructura
6. Modernización y Fortalecimiento Institucional
7. Políticas y Estrategias Agropecuarias-Forestales

4.1.2 La propuesta ha pasado por un proceso de discusión y revisión continuo desde la preparación de la versión inicial, aún parcial (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 el proceso de despegue tendrá muchos desafíos adelante. El documento PRORURAL más reciente (agosto, 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 ahora, con el Vice-Ministro nuevo), con el apoyo de grupos estratégicos, incluyendo: el Gobierno (mediante el Consejo Nacional Agroalimentario/CONAGRO, quien aprobó la propuesta en agosto, 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).²⁰

4.1.3 Hay 2 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 2 fuentes importantes eventualmente pueden ayudar 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 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 el 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).

4.1.4 Logros: Algunos logros importantes del proceso PRORURAL, bajo el liderazgo de MAGFOR, que son consistentes con buenas prácticas de enfoques sectoriales, incluyen:

- Preparación de la propuesta PRORURAL, ajustada al marco y los elementos claves del PND-O; esto muestra la vinculación y coherencia entre el plan nacional y el plan sectorial
- Llevando a cabo misiones conjuntas de las instituciones públicas (5) y los cooperantes (22) en fases importantes de preparación y evaluación (preparación, preevaluación, y la evaluación, llevado a cabo en agosto de 2005)
- Preparación de un plan multianual de gasto público para el sector pública agrícola (para el período 2005-09), supuestamente dentro de techos financieros realistas; y se está abarcando un proceso de discusión y revisión

²⁰ 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.

- Formulación y concertación de un código de conducta (CdC) entre el Gobierno y los cooperantes, para establecer normas y guías en cuanto a cómo trabajar juntos. Se firmó el CdC entre el GoN y el primer grupo de cooperantes, y el GoN el 22 de septiembre, 2005
- Formulación de un Memorando de Entendimiento entre Gobierno y los cooperantes que van a participar en la primera fase (y espacio y mecanismos para involucrar otros cooperantes sobre el tiempo); se anticipa la finalización del documento, con firmas antes de diciembre, 2005. Se espera que otros cooperantes estarían participando y firmando el MdE, con el tiempo, en base del principio de ser inclusivo
- Formulación e implementación de un “Plan de Acción del Proceso de Apropiación, Alineamiento y Armonización (AA&A) de la Cooperación en el Desarrollo Rural Productivo (DRP) de la Submesa de DRP (Julio 2005- Diciembre 2007) (y enfocado en apoyar los procesos PRORURAL) (con base en un taller convocado por la submesa DRP, el 8 de junio, con buena participación del Gobierno, cooperantes y sector privado).²¹
- Diálogo con el sector privado, por medio de MAGFOR y el Gabinete de Producción y Competitividad (ref. a CONAGRO “ampliado”, el Consejo de Producción, que representan diferentes gremios agropecuarios)
- Concertación y aprobación (25 de octubre, 2005) de un manual para el funcionamiento de la submesa de desarrollo rural, que dará apoyo y dirección en la implementación de PRORURAL
- Un plan operativo para llevar a cabo proceso de una revisión y ajuste de la cartera actual de proyectos en el SPAR, como uno de los primeros pasos en el despegue de PRORURAL

4.1.5 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. Algunos de los desafíos y lecciones aprendidas incluyen lo siguiente:

(a) Durante el periodo 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, resultando en 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. La IDR está bajo la jurisdicción de la Presidencia, y esto pone un desafío para asegurar la participación activa de IDR en el proceso PRORURAL. Uno de los factores críticos fue el reemplazo del director general y otros directores claves de la IDR durante la preparación de PRORURAL, que requirió un esfuerzo adicional para involucrar a IDR como un actor clave. Recientemente, la dirección IDR está apoyando mas activamente los procesos y el despegue de PRORURAL

²¹ El proceso de formular e implementar el plan de acción está apoyado por la Plataforma Global de Desarrollo Rural, que es un grupo interagencial comprometido en promover mejor coordinación e impacto de la cooperación en el sector desarrollo rural, apoyando tres ejes y acciones estratégicas: advocación; conocimiento compartido; y mejor colaboración en el país (promoviendo la mejor apropiación, alineamiento y armonización del desarrollo rural). Nicaragua fue escogido como uno de los países piloto para apoyar los procesos en el país. Con apoyo de la Plataforma, se preparó un informe que resume el diagnóstico de la AA&A en el sector rural productivo (marzo, 2005), y una propuesta por MAGFOR para implementar el plan de acción AA&A concertado. La Plataforma Global de DR aprobó la propuesta el 12 de agosto, 2005, y MAGFOR está en la etapa de implementación.

(c) Ha habido espacios limitados para discutir la sustancia del documento propuesta PRORURAL y el PMGP (DRP) entre 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 criterios 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, en base del manual recientemente acordado, brinda una oportunidad para tener una agenda de reuniones regulares que genera un dialogo mas sustantivo

(d) Uno de los desafíos más grandes para asegurar un despegue suave de PRORURAL es acordar e 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 los aspectos operativos de la coordinación (por ejemplo, el rol del enlace de los cooperantes, consolidación de los “clusters”/equipos de trabajo entre Gobierno, entre cooperantes, y 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 re-organización institucional, con un enfoque territorial. Completando el Memo de Entendimiento para PRORURAL ayudara amarrar los aspectos institucionales con los procesos claves de PRORURAL.

(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 ha enfatizado a los cooperantes que la misión conjunta de agosto de 2005, debe dar prioridad a revisar y consolidar estos ajustes (y supone trabajo previo, con base en guías comunes para todos los cooperantes). Recientemente, MAGFOR elaboro una plan metodológico para llevar a cabo la revisión de cartera.

(f) Mantener una relación estrecha entre MAGFOR y MARENA en relación al enfoque sectorial “PROAMBIENTE”, que está en sus etapas iniciales de conceptualización. La Secretaria Técnica del Gabinete de Producción y Competitividad puede jugar un rol importante de sinergia entre estas dos submesas.

(g) Una lección sumamente importante es la importancia del liderazgo efectiva en forma de funcionarios y instituciones específicas que asumen un rol proactivo para liderar los procesos y contenido del programa. Generalmente, el liderazgo comprende de varias personas/funcionarios (Gobierno, cooperante), trabajando conjuntamente, y también un liderazgo institucional.²²

(g) Uno de los desafíos principales va a ser la transición con un nuevo Gobierno en 2007, y la importancia de lograr suficiente avance, apoyo amplio, y logros en PRORURAL para asegurar su continuidad con el nuevo Gobierno.

²² 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.

4.2 Honduras: Enfoques Subsectoriales y Agroalimentario (SNITTA, PRONAFOR, y PEAGRO)

4.2.1 Situación Actual: A pesar de ser un año “político”, el SAG, bajo el liderazgo del Ministro y equipo técnico (UPEG), y el grupo de acompañamiento (de los cooperantes, donde la coordinación cambia cada 6 meses), parece que está logrando buenos avances en el establecimiento de las reformas institucionales para la implementación de la Política Agroalimentario (2004-2021) y Plan Agroforestal, y en los procesos para la preparación de los tres enfoques subsectoriales. Estos procesos son generalmente consistentes y basados en un entendimiento de los conceptos básicos de enfoques sectoriales y sus lecciones aprendidas resumidas en las secciones anteriores (especialmente con el caso de Bolivia/SIBTA), aunque no todos los actores y participantes entienden bien todos estos conceptos y experiencias.

El objetivo del enfoque agroalimentario es apoyar las políticas y fortalecer la capacidad nacional, armonizando las intervenciones actuales de la Cooperación Internacional en el Sector, y donde factible integrar los presupuestos de inversión de capital en el presupuesto general de la República. La meta es lograr durante la presente administración (termina a fines de 2005) los acuerdos necesarios y definidos sobre el esquema de enfoque sectorial, que tienen el fin de lograr la transformación productiva del sector y la reducción de la pobreza. Esta estrategia esta planteado en el contexto de Honduras contar con recursos de la Cuenta del Milenio y Alivio de la Deuda, que potencialmente pueden ayudar cofinanciar los subESA.

4.2.3 Propuestas de los Enfoques Subsectoriales (3): Por la complejidad del Sector Agroalimentario, el proceso del enfoque sectorial inició con la identificación y priorización de tres enfoques subsectoriales en áreas estratégicas y de impacto. Los tres enfoques subsectoriales se basan en la estructura propuesta por el ministerio para la implementación de la Política Agroalimentaria. Conforme a esta nueva estructura el Ministerio se organiza en: (a) cinco servicios que cubren todos los servicios del Ministerio hacia sus clientes: (i)- Transferencia de Tecnología – SNITTA (ii) – Sanidad – SENASA (iii) – Educación – SEDUCA (iv) – Infraestructura – SENINFRA (v) Información – INFOAGRO) y (b) cinco programas que le permiten al Ministerio implementar políticas diferenciadas hacia diferentes grupos de productores. De los 5 Servicios y 5 Programas, 3 han sido elegidos como prioritarios.

(a) Innovación y Transferencia Tecnológica/SNITTA: Promueve la utilización eficiente de los recursos nacionales y externos para apoyar al sector con el propósito de:

- Compatibilizar las distintas fuentes de recursos financieros y técnicos vinculados al desarrollo tecnológico
- Maximizar la utilización de los recursos que se asignen en función de apoyar el desarrollo de las cadenas productivas y la agricultura campesina
- Gestionar fondos para financiar la ejecución de tecnología con base en un Plan Nacional de Tecnología

(b) Desarrollo de la agricultura campesina/PEAGRO: promueve la utilización eficiente de los recursos nacionales y externos para apoyar al sector campesino con mayores potencialidades con el propósito de:

- Mejorar el acceso del sector campesino con potencialidades a los servicios de la SAG y de otros Ministerios
- Unificar las fuentes de financiamiento y recursos técnicos para el desarrollo agro empresarial del sector campesino

- Utilizar ordenada y efectivamente los recursos disponibles bajo el enfoque de desarrollo económico mediante agro negocios para el desarrollo de la agricultura campesina

(c) Desarrollo Forestal/PRONAFOR: Propicia el uso más eficiente de los fondos nacionales y externos para apoyar las actividades, buscando:

- Compatibilizar las distintas fuentes de recursos técnicos y financieros
- Maximizar la utilización de los recursos que se asignen en función de los subprogramas establecidos
- Gestionar y acceder a los recursos de cooperación internacional con base en los componentes del programa y la política del subsector

Recientemente, se ha formulado una propuesta para un nuevo programa de “Desarrollo de las Cadenas Agropecuarias”. Es la base del Programa Nacional de Desarrollo Agroalimentario (PRONAGRO). La intención es asegurar una coherencia y conexión del nuevo programa con los 3 subESA, y especialmente aclarar la relación entre el programa de cadenas agropecuarias con el Sub-ESA PEAGRO.

4.2.4 Logros Importantes: como resultado del proceso de la Mesa de la Agricultura Hondureña (MAH), y su posterior implementación en consistencia con la ERP, a la fecha, el sector agroalimentario de Honduras cuenta con los siguientes logros, y brinda una buena base para abarcar en el proceso de preparación e implementación en fases del enfoque subsectorial y eventualmente en el sector agroalimentario:²³

- **Una Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural 2004 – 2021**, que se compone de cuatro (4) 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; (ii) una estrategia de desarrollo sectorial basada en dos ejes: transformación productiva y reducción de pobreza rural (la agenda compartida); (iii) ocho (8) políticas sectoriales y tres (3) 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;²⁴ (iv) un diseño institucional moderno, pequeño, facilitador y promotor, basado en servicios y programas nacionales que garantizan la ejecución de las once (11) políticas y una gestión sectorial
- **El Plan Estratégico Sectorial Agroforestal 2004 – 2006**, constituido por las medidas de política (sectoriales y multisectoriales) priorizadas e identificadas en sus aspectos de objetivos, metas, indicadores, costo, disponibilidad y brecha de financiamiento. El financiamiento de esta brecha fue el compromiso de la cooperación internacional en ocasión de la IV Reunión del Grupo Consultivo para Honduras (10 y 11 de junio de 2004)
- **Un proceso de reingeniería institucional en marcha**, que permitirá contar con la nueva institucionalidad, que garantice la ejecución de la Política de Estado y el logro de sus objetivos. La adecuación del marco legal por medio de un Decreto Ejecutivo todavía queda pendiente para aprobarse por el Consejo de Ministros. Con el nuevo Gobierno en poco tiempo, va a ser muy importante promover esta decisión, para ir adelante en los procesos subESA.

²³ Esta sección se basa en la nota preparada por SAG/UNAT, en colaboración con el BID (marzo, 2005), con alguna actualización con otros avances importantes (especialmente los decretos ejecutivos propuestos).

²⁴ Vale la pena destacar que en este marco se ha definido el Plan de Desarrollo de la Agricultura Campesina (PDAC), para el abordaje diferenciado y sostenido de este importante segmento de productores, que requiere mayor apoyo para su inserción competitiva en el desarrollo y para reducir sus niveles de pobreza.

- **Una opción de contar con recursos de alivio de deuda**, a concretarse próximamente, al haber satisfecho el país las condiciones del **punto de culminación y desembolso** de los recursos de la Iniciativa Reforzada para PPME. Supuestamente, algunos de estos fondos se podrían usar para apoyar los enfoques sectoriales, a lo menos por medio del sistema presupuestario
- **Una opción de contar con recursos de la Cuenta de Desafío del Milenio**, por un monto hasta de US\$100 millones, para infraestructura de riego, caminos rurales, producción, valor agregado y comercialización de la misma. Esto requiere seguimiento del SAG
- **La Mesa Sectorial Agroforestal** operando como instancia de concertación entre el sector público, la sociedad civil y la cooperación, que ya conoce la urgencia de adoptar el Enfoque Sectorial Ampliado en el Sector Agroalimentario
- **El Grupo de Apoyo de la Cooperación Internacional (G-17)**, decidido a apoyar la modernización del sector y los procesos de armonización y alineación
- **Condiciones básicas** en el interior de varios de sus servicios y programas nacionales, para iniciar el proceso de tránsito del enfoque de proyectos al de programas sectoriales ampliados (ESA)
- **Agencias y organizaciones bilaterales y multilaterales** de cooperación técnica y financiera reembolsable y no reembolsable apoyando al sector
- Se han asignado los **recursos nacionales y de cooperación en los POAs 2004 y 2005**, y se concluyó el primer ejercicio de adecuación de los POAs 2005 a las Medidas de Política priorizadas del corto plazo; y el Gobierno está gestionando los recursos de cooperación internacional para cubrir la brecha financiera
- **Un proceso de modernización y reingeniería del Estado**, que abarca al Sector Agroalimentario, (Acuerdo de Reestructuración Institucional ARI), que legitiman las iniciativas de cambios institucionales. Un Decreto Ejecutivo se ha aprobó por el Consejo de Ministros, y esta en proceso de ser publicada, para su implementación
- Buen avance en la preparación de **la nueva estructura institucional del SAG** para apoyar el proceso de transformación y desarrollo del sector agroalimentario. En 2005, SAG había preparado los **3 Decretos Ejecutivos**, que fueron revisados y presentados al Consejo de Ministros (ref. la formalización del Gabinete Agroalimentario, la nueva estructura de SAG, y la creación del SNITTA). Estos decretos están en el proceso de aprobación formal, y luego publicación, para permitir su implementación
- Elaboración de un Programa Operativo Anual/POA Presupuesto 2006, consistente con una **nueva estructura presupuestaria para el SAG**, consistente con los Decretos anteriores, y discusiones y acuerdos con la Secretaría de Finanzas para concretar dicha estructura. Aparentemente, este POA con nueva estructura se ha presentado a Finanzas, que ha aprobado la nueva estructura presupuestaria
- Términos de referencia y procesos para seleccionar **los consultores**, para iniciar la preparación técnica de los enfoques subsectoriales (SNITTA, PEAGRO, PRONAFOR). Recientemente, los consultores se han seleccionado, y están en proceso de comenzar el trabajo técnico con los 3 equipos ESA

4.2.5 Desafíos

En este contexto, a pesar de contar con avances en la ejecución de la ERP y la Política de Estado para el Sector Agroalimentario, los procesos iniciales en la preparación de los tres enfoques subsectoriales son un desafío para la SAG, debido a las limitaciones del nivel central y de su instancia de planificación (UPEG), en particular, en las siguientes áreas:

- Hay escasa experiencia en el país y en el sector sobre enfoques sectoriales

- Escasa disponibilidad de recursos humanos calificados y con experiencia en enfoque sectorial
- Demora en el proceso de formar y activar los 3 equipos subESA, y en la contratación de los 4 consultores para apoyar la preparación de las notas subESA. (y ya hay recursos disponibles para financiar los consultores).
- Tiempo limitado para tener el enfoque subsectorial identificado y preparado (a lo menos una nota conceptual) en el presente año, 2005 (y siendo año “político”). Es muy importante lograr la aprobación formal de los 3 Decretos Ejecutivos, especialmente para lograr una transición con el nuevo Gobierno.
- Complejidad del entorno de políticas, legal, estratégica, programática y operativa cuando se considera al sector agroalimentario en su conjunto
- Fuerte arraigo del enfoque de proyectos en lugar de programas y un numero elevado de agencias internacionales en el sector agroalimentario
- Instituciones con marco legal vigente que persisten o que resisten al cambio
- Proceso de reingeniería en marcha/inconclusa, pero que ha avanzado con la aprobación reciente de los decretos ejecutivos
- Indefinición formal de las instancias responsables de los 5 servicios y 5 programas del SAG: Servicios y/o programas nacionales de la nueva institucionalidad del SAG, tales como SNITTA, SEDUCA, SENINFRA, PRONADAC, PRONAFOR (en proceso por medio de los decretos propuestos)
- La demora en elaborar al mismo tiempo las nuevas estructuras a nivel territorial, consistente con la política de descentralización del país, que puede limitar la efectividad en el diseño y la fase de implementación
- La demora en ajustar la estructura presupuestario del SAG en conformidad con la Política de Estado y el Plan de Mediano Plazo (en proceso)
- La capacidad débil del SAG, y dependencia de staff-consultores,²⁵ para llevar a cabo la mayoría del trabajo de la política y preparación/supervisión de los enfoques subsectoriales, y cambios frecuentes de personal/consultores, que limitan la continuidad, que pueden poner en riesgo la preparación, implementación y sostenibilidad de las reformas y programas
- La ausencia de un Plan Multianual de Gasto Público a nivel nacional, que impone una restricción importante en la formulación de un Plan Multianual de Gasto Público para los enfoques subsectoriales de los tres programas propuestos
- Poco tiempo para preparar los tres programas (aun a nivel nota conceptual) antes de la nueva administración
- Los riesgos de no obtener el apoyo de la nueva administración para seguir con el enfoque subsectorial y el enfoque sectorial ampliado, aunque las tendencias nacionales e internacionales probablemente seguirán dando apoyo a los enfoques sectoriales
- La necesidad de aclarar el rol futuro y la cobertura de PRONADERS, en vista de la reestructuración en el SAG
- Los riesgos/cambios que implicaría una aprobación de la ley forestal para el PRODEFOR, especialmente, si no se aclara algunos elementos claves
- Con la propuesta de preparar un programa nuevo de Desarrollo de Cadenas Agropecuarias”, es muy importante lograr una coherencia y conexión del nuevo programa propuesta con los 3 subESA, y especialmente su (y PRONAGRO) relación con el Sub-ESA PEAGRO.

²⁵ Por ejemplo, la mayoría del equipo UPAG es contratado como consultor, financiado por varios cooperantes, por un tiempo limitado, a un nivel de ingreso mucho mayor que los salarios del Gobierno. Esta situación también genera algunas tensiones naturales con el staff de SAG, donde muchos de ellos están trabajando conjunto a los consultores. Esto es un desafío para muchos países en vías de desarrollo. Muchos de los consultores UPAG no siguen en su puesto, limitando el logro de continuidad

4.2.6 Algunas Lecciones Aprendidas/Recomendaciones: el caso de Honduras muestra algunas lecciones aprendidas (LA), lineamientos (L) y recomendaciones (R), para avanzar los procesos más rápidamente) para el caso Hondureño,²⁶ que también tienen aplicación en otros países, incluyendo:

- 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)
- Tomar un proceso gradual y priorizado para seguir con el proceso agroalimentario ampliado, comenzando con un enfoque subsectorial bien seleccionados, con menor grado de dificultad, 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 tres 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 substitutos). (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, y 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, 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)
- **Formular una estrategia de comunicación y de socialización de la Política de Estado del Sector Agroalimentario y los enfoques subsectoriales** iniciados, contempla la presentación

²⁶ Algunos de estos puntos son lineamientos recomendados en la nota preparada por el SAG/BID, resultando del Taller del 2 de marzo, 2005.

de los candidatos a nuevas autoridades del próximo Gobierno, con el fin de garantizar la continuidad y atención al proceso en 2006. (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 tres (3) Equipos de Trabajo Y Uso del Gabinete Agroalimentario.** Se ha formado recientemente un (1) equipo por cada subESA, apoyado por un(a) consultor(a) nacional contratado con dedicación exclusiva, e integrado por especialistas de UPEG. Es importante que estos equipos incluyen personal operativo de SAG, y de las instituciones involucradas (como Casa Presidencial/UNAT, y Finanzas). Estos tres equipos contarán con el apoyo de un(a) asesor(a) internacional con dominio y amplia experiencia del enfoque sectorial ampliado. Es aconsejable que se utiliza el Gabinete Agroalimentario para dar dirección al trabajo de los 3 equipos subESA, y seguir en su rol directivo en las siguientes etapas de concertación e implementación de los 3 subESA. Se supone que este Gabinete sectorial puede invitar a otras instituciones, según la necesidad. En esta manera, se utilizara la estructura existente para dar direcciones estratégicas y de política. La alternativa al usar el Gabinete Agroalimentario es establecer un Consejo Directivo de los subESA para dar dirección (R)
- Es importante asignar **recursos y expertos para brindar la facilitación técnica y administrativa**, de preferencia, facilitadores trabajando con cada uno de los tres equipos subESA, 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 plena consideración la descripción de la política, enfoque metodológico y manejo financiero** de las áreas temáticas identificadas (tecnología agroalimentaria, desarrollo forestal y de la agricultura campesina), contenidas en el documento de la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras 2004 – 2021, el documento de Trasfondo 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 ayudar lograr un marco operativo común entre 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), en la mesa agro-forestal de cooperantes en el sector agroalimentario, y 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 (comenzar ahora, y completar antes de marzo, 2006, una vez que haya un borrador de las propuestas/notas subESA, y el nuevo Gobierno) **el ajuste de la cartera actual de proyectos** individuales, 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 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 agro-forestal) y facilitación efectiva de los subESA (semejante al caso Nicaragüense/PRORURAL). (R)²⁷

4.2.7 Próximos Pasos en la “Primera Fase”: El SAG propone varios siguientes pasos (hasta principios de enero, 2006) para concretar la primera fase de la preparación de los enfoques subsectoriales. La siguiente sección incluye acciones adicionales para reflejar la aplicación de las buenas prácticas y lineamientos anteriores) a nivel operativo: (* muestra acción prioritaria de “primer orden”)

- * Implementar la nueva estructura organizacional y presupuestaria del SAG (y reflejado en el presupuesto/POA para 2006)
- *Ejecución de las consultorías (están escogidos, pero hay que procesar los contratos) para ayudar la preparación de los tres enfoques subsectoriales (y su integración coherente hacia un marco sectorial)
- *Preparación de un borrador inicial de las propuestas subESA (a lo menos una “nota conceptual”), como base para concertar con las agencias participantes y los cooperantes (a nivel técnico), y su entrega al Gabinete Agroalimentario (antes de fines de 2005) para dirección
- * Preparar y concertar (antes de fines de enero, 2006) una versión inicial del código de conducta, en paralelo a la preparación de los subESA; esto ayudara poner una buena base para la transición con el nuevo administración, y eventual concertación de las propuestas
- Mapeo de la cooperación actual y su proceso de armonización final, con un plan de acción de apropiación, alineación y armonización para el sector agroalimentario
- Comunicación y Socialización de los procesos y notas conceptuales subESAs, antes y después de la transición del nuevo gobierno
- * Ampliar la nota conceptual subESA en forma de una propuesta subESA (operativo), incluyendo un plan multianual de gasto público para cada subESA (en base de un techo presupuestal realístico para cada subESA)
- * Preparar una borrador Memorando de Entendimiento (MdeE) para cada subESA, como un instrumento operativo para ayudar concertar el apoyo coherente y integrado de los subESA. El proceso de concertación de MdeE será una fase importante (durante 2006, sujeto a la decisión de la nueva administración). El CdC y MdeE son instrumentos complementarios.
- * Lograr aprobación formal e iniciar la implementación de los enfoques y programas subsectoriales en el 2006, en base de la propuesta subESA operativo, sujeto a los aspectos presupuestales de 2006 (o a lo menos, tener los subESA listo para reflejar en el presupuesto de 2007). La meta es tener un programa sectorial ampliado antes de 2008. Según las restricciones y avances en 2005, es posible que SAG tenga que priorizar sus esfuerzos en menos de los tres enfoques subsectoriales, especialmente para asegurar un avance adecuado en los conceptos operacionales de enfoque sectorial rural

²⁷ 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 al caso hondureño.

4.3 El Salvador: Hacia un Enfoque Sectorial Ampliado ²⁸

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, y 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. El MAG ha cumplido con varios de los seis elementos para lograr un enfoque sectorial ampliado, y está en el proceso de poner la fundación para abarcar en un proceso ESA para el sector rural, con su propio programa. 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 desarrollo rural (MDR), que hasta hace poco ha estado bajo el control de la cooperación. El Gobierno ahora esta tomando el liderazgo, promoviendo una participación amplia de los cooperantes, sector privado, y la sociedad civil. La siguiente sección describe situación actual del rol de la mesa de desarrollo rural y los desafíos al corto y mediano plazo.

La MDR forma parte del sistema de mesas sectoriales/temáticas que reestructuró el Gobierno (en marzo, 2005). La MDR 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 MDR, a finales del 2009, que 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, tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La misión de la MDR 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 MDR se reúne mensualmente, en base de una agenda concertada para lograr su misión. Un objetivo importante de la MDR es ayudar poner orden en la inversión pública y ayuda internacional.

Los objetivos estratégicos de la MDR en 2004 se cumplieron en su mayoría, y se están profundizando en 2005, incluyendo:

- (a) Definir y hacer operativa una estrategia común para el desarrollo rural del país
- (b) 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)
- (c) 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; plan de capacitación; y sistematización de buenas prácticas)

²⁸ 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).

(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/Funcionamiento: La MDR ha definido claramente su funcionamiento, incluyendo los siguientes puntos:

- Composición multisectorial de la MDR, coordinado por el MAG
- Mecanismos de coordinación (incluyendo la relación con la mesa de agencias de cooperación internacional, con funciones claras)
- Funcionamiento para el trabajo
- Mecanismos de articulación
- Con la nueva reestructuración de las mesas, hay tres submesas (que se reúnen ahora bajo el liderazgo del MAG cada quince días) para facilitar el trabajo operativo de la mesa de desarrollo rural (que se reúne mensualmente), incluyendo:
 - Aspectos conceptuales y una institucionalidad del sector rural
 - inversiones territoriales
 - general de políticas de desarrollo rural (por ejemplo seguridad alimentaria, forestal) y de sistematización de experiencias

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 desarrollo rural para apoyar la implementación de una misión/agenda importante, hay varios desafíos y recomendaciones que se basan en lecciones aprendidas:²⁹

- Es sumamente importante sostener un liderazgo efectivo del proceso, especialmente mediante el funcionamiento de la mesa de DR y sus tres submesas, promoviendo acciones concretas y priorizadas. Parece que la mesa y las 3 submesas están beneficiando de un buen liderazgo
- Hacer operativa la estrategia de desarrollo rural, y priorizar las acciones para el desarrollo rural, y reflejarlo en un plan multianual de gasto público para el desarrollo rural, consistente con el plan multianual de gasto público a nivel macroeconómico. En el caso de El Salvador, sería importante que la mesa de desarrollo rural aclare su visión operativo. **Una opción recomendada es adoptar un proceso y programa ESA para operacionalizar la Estrategia de Crecimiento Económico Rural, incluyendo un plan de gasto público multianual.** En este respecto, es importante definir la cobertura del sector para la ESA, comenzando con los programas dentro el MAG, y con los sectores pertinentes (por ejemplo, infraestructura rural, acceso a crédito rural). Es

²⁹ Hay una buena nota que resume muchas de las lecciones operativas recientes de las mesas temáticas en El Salvador; véase: “Próximos Pasos Mesas Temáticas” (2005). (autor desconocido)

importante incluir los aspectos territoriales, quizás comenzando el programa en 1 o 2 áreas geográficas para generar experiencia y los mecanismos necesarios.

- Llevar a cabo la reestructuración/ajuste de la cartera actual de proyectos ejecutados por MAG, consistente y coherente con la estrategia previa y una propuesta ESA para el crecimiento económico rural
- Formular un plan de acción para mejorar y fortalecer la apropiación, armonización y alineamiento de la cooperación internacional para el desarrollo rural, de preferencia, en apoyo a un proceso y programa ESA. Al corto plazo, sería recomendable escoger 1-2 áreas geográficas estratégicas para promover mejor A&A a nivel operativo. Esta experiencia se puede incorporar a nivel sectorial.
- Preparar un código de conducta entre todos los cooperantes y el Gobierno, para facilitar el estilo cooperativo de trabajo, en apoyo a la formulación e ejecución de una ESA de desarrollo rural
- Gestionar un facilitador/a para apoyar día a día los procesos y seguimiento de preparar y formular un programa operativo de la Estrategia de Crecimiento Económico Rural (usando la experiencia reciente en Nicaragua, apoyado por la Plataforma Global de Desarrollo Rural). En el pasado, RUTA jugó un rol clave en esta facilitación, y el reclutamiento reciente de un nuevo Coordinador para la UTN de RUTA en El Salvador, presenta la oportunidad de brindar este servicio clave y funcional, en un espíritu inter-agencial y colaborativo.
- Dado el interés que tiene la MDR en operacionalizar su Estrategia de Crecimiento económico Rural, sería útil arreglar una visita a Nicaragua, para observar mas directamente la experiencia en formular PRORURAL

V. MARCO ESTRATÉGICO PARA EL ROL DE APOYO DE RUTA ³⁰ ³¹

5.1 Contexto del Rol y Mandato de RUTA

Las secciones anteriores han apuntado buenos y diversos avances en los tres países Centro Americanos (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 país, y la capacidad institucional. Algunos países están tomando los procesos y cobertura del enfoque sectorial en fases. Por ejemplo, Honduras está tomando un enfoque subsectorial, Nicaragua un enfoque de sector público agrícola, y El Salvador esta en una fase inicial de conceptualizar su visión operativo, con posibilidades de adaptar un enfoque ampliado y multisectorial.

Esta nota apunta los grandes desafíos que cada país está enfrentando en formular y ejecutar sus estrategias rurales, su visión operativo de enfoque sectorial, y muestra la importancia de obtener el apoyo técnico y financiero más apropiado, a tiempo, integrado (con los otros actores, incluyendo el sector privado y sociedad civil), y ajustado a los aspectos específicos de cada país. En los tres países, a la fecha, RUTA ha tenido un rol variable, y ha sido más activa 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 acuerdos con los clientes (por ejemplo, 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, y un rol limitado de RUTA en la preparación de PRORURAL en Nicaragua, y un rol limitado en la fase inicial de Honduras).

La orientación hacia adaptar los procesos y programas de tipo ESA por parte de algunos Gobiernos de Centro América tiene el siguiente significado operativo para el trabajo de RUTA:

- Responder a las demandas de las MAGs para mayor ayuda técnica en los procesos y programas ESA
- Enfatizar los procesos inter-agenciales, que es la esencia de RUTA
- Compartir experiencias efectivas y prácticas de inter-agencialidad a lo interno de los países, en la región y extra-región

³⁰ El 5 de septiembre, el autor presento el borrador de esta nota al equipo RUTA (en su sede en Costa Rica). La presentación genero una discusión productiva de la nota, con énfasis en este capítulo. Los puntos relevantes estan reflejados en esta seccion (tanto como en otras secciones de la nota).

³¹ Hay cinco 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); y (d) Planes Anuales de Trabajo para RUTA (Regional y cada País): 2005. Esta sección se actualizará en función de la retroalimentación a este documento, y las prioridades de los países de enfoque, y la dirección del Director RUTA y miembros del CAC; y (e) Ayuda de Memoria de la Misión de Supervisión Interagencial de RUTA (11-14 de octubre, 2005);.

- Reforzar los esfuerzos operativos para ayudar los países hacer más eficiente los programas de reducción de la pobreza y las intervenciones públicas en el sector rural
- Fortalecer la alianza entre RUTA con la Plataforma Global de Desarrollo Rural en compartiendo conocimiento y experiencias de un “bien publico”. RUTA puede ayudar ampliar la experiencia de PRORURAL/Nicaragua a otros países en Centro América, y GDPRD puede facilitar compartir experiencia global, incluyendo las experiencias de Centro América en otras regiones.

5.2 Elementos Para un Marco Operativo

Anexo 5 presenta un marco operativo para el rol de RUTA en apoyar las demandas y oportunidades de los socios en los procesos y programas ESA, en colaboración con otros actores. Este marco propone 3 elementos:

- (a) un proceso transparente para aclarar el rol de RUTA en los procesos y programas ESA (ref. “la demanda”), principalmente por medio de la elaboración de su Plan Anual de Trabajo (PAT), aprovechando el PAT para 2006;
- (b) una estrategia para fortalecer la capacidad y rol de RUTA en aspectos ESA (ref. “la oferta”), para mejor responder 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 Centro América. Este marco puede dar una base para elaborar y concertar con los socios de RUTA una estrategia mas operativa de asistencia técnica y de capacitación para una mejor implementación de ESAs, en base de la demanda por cada país/socio. Los siguientes puntos incluyen algunos de las prioridades del apoyo técnico e interagencial que RUTA puede brindar para sus socios en el corto plazo:
 - Profundizar en algunas de las experiencias ESA más relevantes (por ejemplo, Uganda, Mozambique, Bolivia);
 - Intercambiar mas activamente experiencias operativas 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 por cada país. Una de las acciones puede ser una conferencia regional a principios de 2006;
 - Brindar servicios especializados en áreas de experiencia y ventaja comparativa de RUTA (por ejemplo, Seguimiento y Evaluación).
 - Explorar la posibilidad de un ESA regional, en colaboración con la Secretaria técnica del CAC (por ejemplo, con respecto al apoyo en programas relacionados con CAFTA, aspectos de sanidad vegetal)

**SINTESIS 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 periodo 1993-95 y se lanzó a mediados de 1995. El ASIP fue apoyar un programa del Gobierno pensado para apoyar los objetivos a mediano y largo plazo para el 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 al balance de pagos. El enfoque fue “amplio” para todo el sector agrícola, con un programa de 4 años, un costo total (del programa) 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, al medio término, los objetivos del proyecto/programa fueron redefinidos en una manera más enfocada. La reforma institucional fue un prerequisite al programa que el Gobierno no logró realizar. La evaluación independiente del programa concluyó que el resultado (ref. Los objetivos originales) no fue satisfactorio, y hay incertidumbre acerca su sostenibilidad. Hay seis lecciones aprendidas:³²

(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 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 periodo de transición debería haber sido definido claramente para no crear expectativas excesivas. El desarrollo institucional

³² Implementación Compleción Reporta for a.C. Agriculturas Sector Investment Program, Banco Mundial, Junio, 2002.

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 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.³³

(a) Información básica

Mozambique tenía muchas características semejantes a Zambia, que dieron origen al enfoque sectorial amplio: un número grande de proyectos fragmentados utilizando sistemas/procesos de cooperantes, falta de estrategia y procesos liderados por país, poco impacto. En adición, Mozambique había salido de una guerra civil, con urgencia de enfocarse en el desarrollo socioeconómico del país. El GoM, 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 amplio, 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

³³ 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” (Reporta 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).

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 de MADER
- Mejoramiento significativo del desempeño de los sistemas financieros para el sector agrícola
- Progreso positivo en la descentralización financiera, donde servicios MADER a nivel provincial recibe 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 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 (ref. distritos) están bien equipadas con oficinas, transporte, computadoras y radios
- El personal de MADER a nivel provincia ha sido fortalecido por medio de 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 que se deben enfatizar desde el punto de vista de generar mayor impacto en la pobreza y la inseguridad en los alimentos, incluyendo:

(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 claro que hay que hacer más que un enfoque sectorial, y también tener 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 mejorado. 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 de MADER. MADER 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 los cooperantes 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 fases³⁴

(i) La apropiación es fundamental. El país y su Gobierno deben tomar 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 el MdE: los cooperantes acordaron 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 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: (i) derivar lecciones, estableciendo prioridades y planeación; (ii) asegurar que los fondos

³⁴ Véase documento por Oliver Saasa (2004).

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 Procesos ProAgri con PARPA: se acordó ajustar los procedimientos, plazos de tiempo, indicadores y evaluaciones anuales de ProAgri con los de PARPA (ref. el 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 de 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 la primer experiencia practica de la armonización en el sector rural en América Latina.

El 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 inicia en 1999 en un esfuerzo conjunto de nueve cooperaciones, 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 quincenal del Sistema y en 2000 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 ultimo 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 una coparticipación del Tesoro Nacional de Bolivia. Los fondos del BID y los Fondos de las Agencias bilaterales europeos 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 bajo el liderazgo del Ministro los donantes 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 principales**³⁵

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

³⁵ 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).

- 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 Financiadores
- Ca de 10 % (60 mil) de las Unidades productivas de Bolivia han recibido Asistencia Técnica dentro del nuevo sistema

(c) Lecciones aprendidas

(i) **Un enfoque subsectorial (“SubSwap”) puede resultar más factible que un SWAp que cubre todo el sector o un SWAp 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 SWAp para un Subsector. Esto delimitó la complejidad del SWAp ya que la responsabilidad cayó en un solo Viceministerio. Además sirvió para crear un espíritu de confianza entre los participantes.

(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 (ver e)

(iii) **Para cumplir con las metas, la implementación del ESA exige medidas de acompañamiento.** A pesar que el SIBTA se orienta en la demanda de los productores, enfrenta la problemática 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 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 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 ha sido 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 cambios de la administración llevan muchas veces a cambios bruscos de las políticas del anterior gobierno. Así era importante tener el liderazgo del Ministerio pero imprescindible tener para la sostenibilidad del SIBTA 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 este entonces no tenía todavía una política para participar en SWAPs 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 mas flexible) con los fondos del basket ha sido la clave del éxito. Con la apertura 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. En el SIBTA un factor importante 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, 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.** Igual 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 emergencias. Igual ha sido un reto para los siguientes Ministros conformar se 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 negar ofertas de proyectos de Agencias que no quieren participar en el SWAp.

(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 pro actividad y constructivo incentivó a todos los participantes estrechar al máximo los reglamentos y procedimientos al interno de su organización y 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). 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, o alrededor del 16% del gasto público):

- 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 Emergentes³⁶

El PMA logró buen progreso desde su inicio (fines de 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), PMA, subcomités técnicos establecidos y operativos, y un grupo de cooperantes PMA (para coordinar sus alianzas con el Gobierno). La recaudación de 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 recientemente (2005) para evaluar el diseño y los impactos del programa, e incluyen las siguientes conclusiones:³⁷

- (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 resueltas. Hace falta mejorar la diferenciación entre los grupo meta. Mayor énfasis se requiere en mejorar el valor agregado de la cadena conglomerado para alimentos, una actividad clave para los agricultores pobres (especialmente las mujeres). 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.

³⁶ 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. Para la evaluación, véase:

³⁷ Evaluation Report: The Plan for Modernization of Agriculture (September, 2005) (Oxford Policy Management)

Es tiempo para 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 al mercadeo en todos los pilares, estrategias mas diferenciadas según grupos de meta, y una mejor coordinación de los pilares a nivel 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 implementación de las funciones del Ministerio de Agricultura. Las reformas esta generando beneficios para los agricultores, pero en una manera mas 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 Secretaria técnica esta 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 esta 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 hogar para la evaluación mostró avances significativos a nivel hogar, aunque que los datos eran cualitativos. mostró avance en adopción de tecnologías y aumentos en la producción comercializada, aunque era difícil atribuir los efectos directamente al PMA. Las discusiones de grupo mostró 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, mayor atención se requiere 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 mas atención, especialmente a nivel territorial
- Asuntos transversales , especialmente rol de las mujeres
- Asignación de recursos financieros: hay que poner may atención en integrar los gastos PMA como parte del proceso presupuestal. 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 apoyo presupuestal en Uganda.
- Alianzas con cooperantes: PMA proporciona un marco para apoyo por proyectos, pero en una manera mejor armonizada. Hay un grupo de cooperantes del PMA y un subcomité PMA en programas y proyectos que debe seguir su rol para promover mejor armonización y alineación.

(c) Desafíos Principales: la evaluación conjunta del PMA (2004)³⁸ y 2005 mostró buen avance del programa, e identificó los siguientes desafíos para hacer operativo con mayor impacto el PMA (con algunas de la recomendaciones resultando 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

³⁸ Uganda: Third Joint Review of the Plan for Modernization of Agriculture (Aide Memoire, November 19, 2004).

- 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 fase incluyen: ³⁹

(i) Implementación de Áreas Prioritarias de PMA: El éxito del PMA depende del desarrollo parejo de todas las áreas prioritarias, trabajando en 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 PMA: La experiencia muestra que PMA es un programa entendible por la mayoría de los 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 en 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 el progreso en implementación, experiencias, buenas prácticas y desafíos.

(iii) Financiamiento de PMA: El recaudación de 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. Sin embargo, los grupos de trabajo funcionan sólo los primeros cuatro meses del proceso presupuestario, y no brindan un insumo continuo y 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 (ref. para cumplir con ciertos requisitos previos) se han mejorado son el tiempo, todavía hay preocupación porque hay demoras de las donaciones y desembolsos, especialmente para NSCG y NAADS (dos programas importantes del PMA); continúa como un desafío. Estas 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

³⁹ Esta sección es una síntesis de puntos relevantes de un Informe de avance de PMA (para el periodo 2000-2002). Todos los puntos son relevantes para la mayoría de enfoques sectoriales en sus primeras fases.

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 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. El desafío es juntar e integrar todos los sistemas de seguimiento y evaluación para generar informes sistemáticos acerca 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, abre un desafío 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 necesario. Cuando hay progreso de insumos, el PMA y sus instituciones tienen menos control sobre los cambios que ocurren. Esto es debido a: (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 PMA, no pueden ser factibles.

Otros Sectores (Enfoque en los sectores de Salud y Educación)

(5) Caso de Ghana: Sector de Salud:⁴⁰

(a) Información básica

Ghana tiene una experiencia exitosa en llevar a cabo el enfoque sectorial amplio en el sector salud, con lecciones 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, tomó el liderazgo para desarrollar en forma participativa un marco de política común, culminando en 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 enfocado 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.

⁴⁰ Esta sección es una síntesis de una nota reciente: “World Bank Support for Sector-Wide Approaches: Ghana Health Sector”, Junio, 2005 (Banco Mundial)

- 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 afuera 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 “satisfecho” y una sostenibilidad “probable”)

(b) 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 agencia de cada cooperante para asegurar una implementación efectiva. Durante la primera fase, muchos detalles prácticos acerca 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, los desembolsos, el manejo financiero y las 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 periodo 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. Los esfuerzos deben ser hechos para maximizar el enfoque sectorial ampliando las alianzas con más cooperantes, y aumentando la participación de la sociedad civil y el 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 en 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.⁴¹

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 activamente 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 el proceso de formularse. Esto dificulta los esfuerzos (ref. a un marco intersectorial) por elaborar un plan de mediano plazo para los dos sectores. 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. La nota 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 (y 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 auditoria externa de todos los recursos del programa sectorial.

(c) **Lección Aprendidas**

Una lección positiva en Honduras se refiere a los esfuerzos para integrar en una 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 varios cooperantes. El avance en los procesos y el contenido macro, y temas transversales (por ejemplo: reforma del servicio civil,

⁴¹ “The SWAp in Honduras and Nicaragua: What is Needed?”, by Stefan Sjolander (Consultor de Suecia) (June, 2004)

procedimientos presupuestarios, sistemas de adquisición, 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, a nivel central, hay una Secretaría de Coordinación de la Presidencia (SECEP), que ha elaborado el Plan Nacional de Desarrollo Operativo (2004), y brinda un marco multisectorial, dentro del que brinda un marco positivo para la elaboración de enfoques sectoriales para los sectores principales. El primer enfoque sectorial en Nicaragua está 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, 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 los desafíos para preparar y concertar enfoques sectoriales:

- Un comité de dirección se debe establecer para guiar la elaboración, planeación, ejecución y seguimiento de una 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, y como base para 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 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 el Comité de Dirección

Caso de Educación: Datos Básicos, Logros y Lecciones Aprendidas ⁴²

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 a 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, técnica) para progresar en forma paralela las metas educativas propuestas en el Plan Nacional de Educación (PNE);
- Se necesita que la División General de Inversiones y Cooperación de la MECD, cuente con más recursos humanos para apoyar en todo este complejo proceso de coordinación de la mesa;
- El gran desafío de 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)

El documento reciente se preparo como base para el IV Foro de Coordinación de la Cooperación, por parte del GoN (Ministerio de Relaciones Exteriores). Es útil resumir las lecciones aprendidas de todos los 10 sectores que se incluyo en la evaluación. Los puntos están organizados por temas estratégicas (con enfoque en las lecciones nacionales).

⁴² Esta sección está basada en un informe reciente: Sector Educación: Alineación y Armonización- Estudio de Caso del Sector Educación (Sept. 2004) (MECD)

(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 que 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 los realizados y planificar las nuevas iniciativas en base a la experiencia obtenida.
- Para ejercer el liderazgo, el sector tiene que llevar a las reuniones de coordinación 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 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.
- 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 predecibles 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.
- 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 ayudara a su implementación y al aumento de la confianza mutua.
- Antes de reunir a distintos actores hay que saber para que se va a hacer la reunión, como se va a conducir la actividad y que decisiones corresponden a cada uno.
- La sociedad esta mas 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 aportara al proceso de A&A.
- No aceptar compromisos cuyo logro no este 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 si están alineadas.
- Establecer un solo marco de condicionalidades para todo el país y todas las instancias publicas.
- 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 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%), por el plazo de tiempo 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)
 - Capacidad de adquisición
 - 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

NICARAGUA: ROL ESTRATÉGICO DEL DESARROLLO RURAL PRODUCTIVO EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA ⁴³

1. Pobreza en Nicaragua: Nicaragua es uno de los países en América Latina cuya economía depende mucho de la agricultura, donde este sector contribuye alrededor del 20% del producto bruto interno (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

2. Contribución al Crecimiento Económico: hay varios estudios ⁴⁴ que han mostrado que el sector agrícola contribuyó significativamente al crecimiento económico y 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

3. Desafíos de CAFTA: el CAFTA presenta oportunidades potenciales para estimular el sector agrícola. Al mismo tiempo, 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

4. 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, “Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y reducción de Pobreza (ERCERP): 2001-05”. La 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 deuda externa pesada 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 son entonces puntos intermedios en el camino hacia estos objetivos–. En la medida en la que éstos

⁴³ Hay varios informes importantes que sirven como base/fuentes principales para esta sección, incluyendo: 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).

⁴⁴ 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 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 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 sub-utilizados, 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

5. Al principio de 2002, entró el nuevo gobierno del Presidente 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

8. 6. 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 que no solamente trae 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.

7. 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 en el contenido y la viabilidad de lograr la estrategia.⁴⁵ El Gobierno está usando el PND-O para publicar una ERCERP II (que cumplirá varios requisitos para obtener ayuda exterior adicional)

8. 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 Paris (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

⁴⁵ véase el informe por Wiggins y Mendoza, que analiza y critica varios aspectos de la estrategia del PND-O, especialmente con respecto al sector agrícola.

ampliado, el Gobierno está adaptando un enfoque subsectorial, y en fases. Estos enfoques sectoriales se están usando como procesos y programas de inversión prioritizados para implementar el PND-O. En el caso del sector agrícola, el MAGFOR está completando la formulación de PRORURAL (mayores detalles abajo)

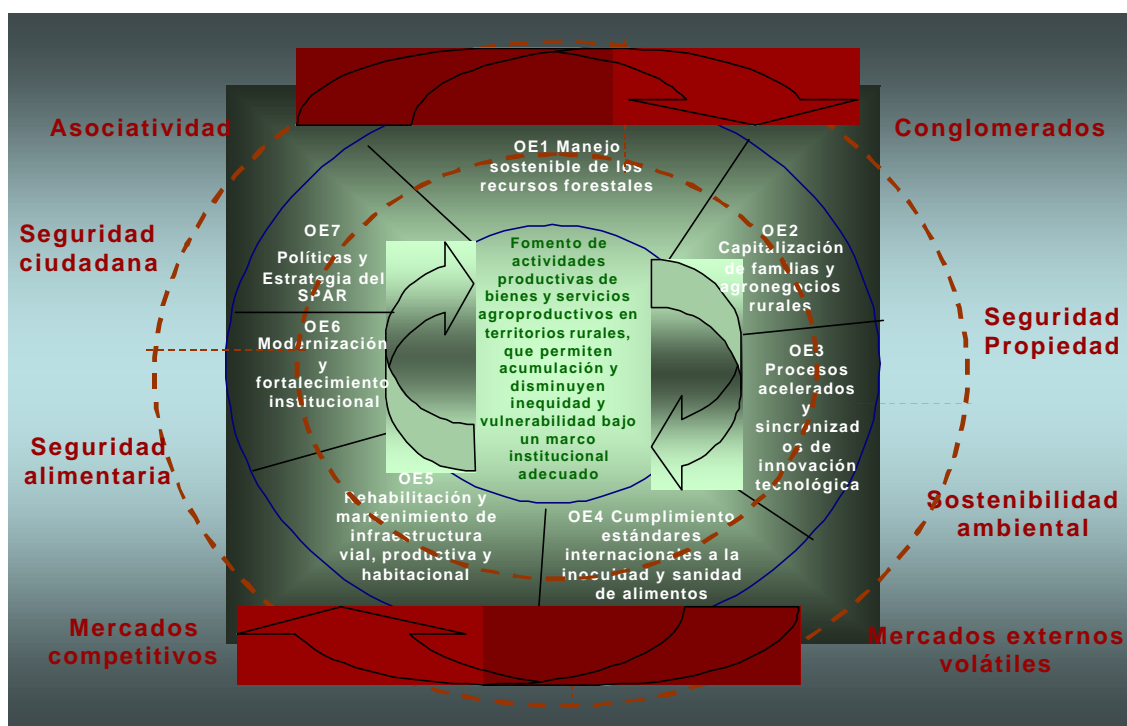
9. Estrategia de Desarrollo Rural Productivo: paralelamente a la preparación del PND, el MAGFOR preparó una Estrategia de Desarrollo (2003). El documento identifica el problema central de las actividades agroalimentarias como: “no son lo suficientemente competitivas”.

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

10. 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 amplio, ajustado al caso nicaragüense. El 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 (más la inversión privada) para la primera fase, durante el periodo 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

11. 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 en formular, concertar e implementar PRORURAL, y los ajustes a los principios de enfoques sectoriales para el caso nicaragüense, están elaborados en la siguiente sección de esta nota.



13.

Fuente: MAGFOR, Propuesta PRORURAL (Abril, 2005)

HONDURAS: ROL ESTRATÉGICO DEL SECTOR AGROALIMENTARIO⁴⁶ EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA⁴⁷

1. 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, del que el 64% está 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.⁴⁸

2. 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 periodo 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
- Reduciendo la pobreza rural
- Reduciendo la pobreza urbana
- Aumentando la inversión en capital humano
- Fortaleciendo la protección social de grupos vulnerables y en riesgo
- Asegurando la sostenibilidad de la estrategia por medio del mejoramiento de la gobernabilidad y las reformas institucionales, y el ambiente.

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

4. 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, generalmente se cree que el avance en la implementación durante los primeros años (2001-2004) no ha cumplido con las

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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).

⁴⁸ Por ejemplo, véase el documento por Jansen et al (Drivers of Growth....)

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 oposición política. El Gobierno ha empujado mucho para reestablecer un marco macroeconómico sano. Un instrumento 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.⁴⁹ El “año político” en Honduras (2005) está poniendo desafíos nuevos para lograr el balance fiscal y macro, y reformas sectoriales e institucionales, con implicaciones para todos los sectores, incluyendo el rural.

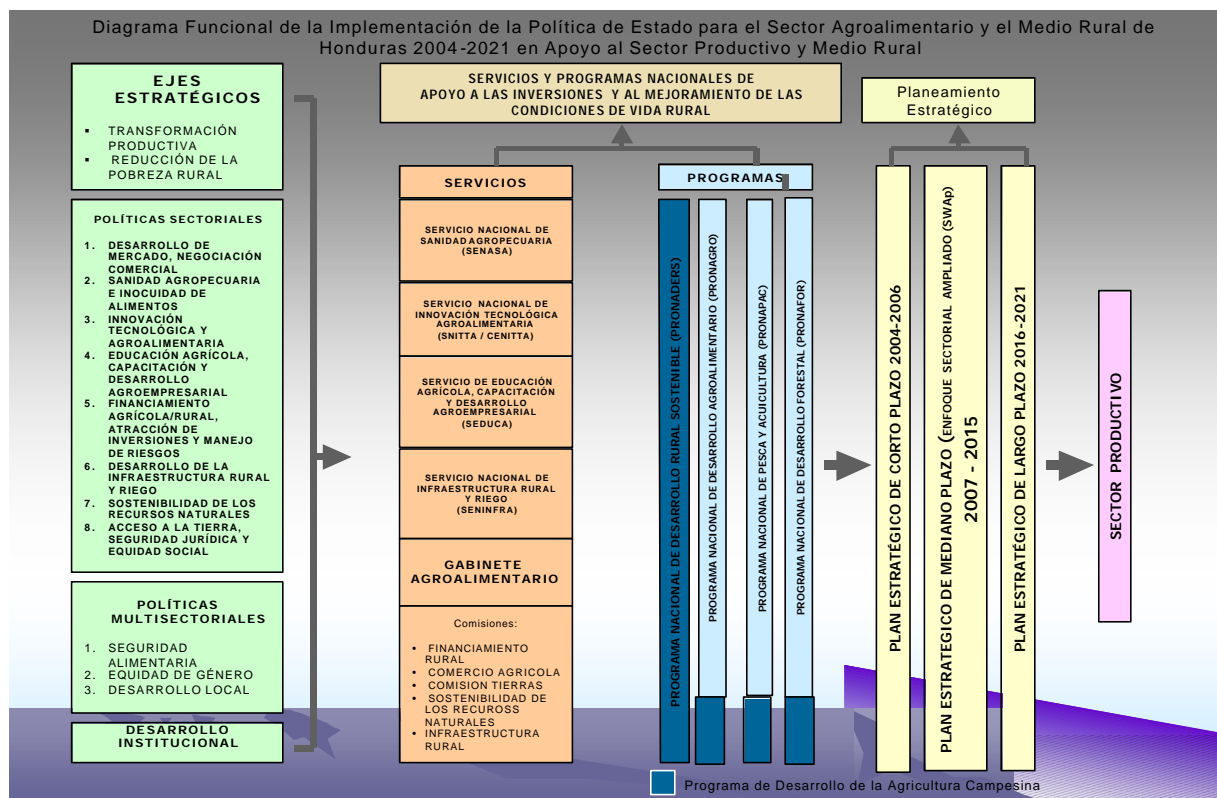
5. De acuerdo a la ERP, la responsabilidad de liderar el combate a la pobreza en el medio rural corresponde a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), que preside para este fin la Mesa Sectorial Agroforestal de la ERP, un instrumento de concertación tripartita: sector público, sociedad civil y 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.⁵⁰ Una lección reconocida por los hondureños es que la agricultura primaria genero 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.

6. En apoyo a la puesta en marcha e implementación de la ERP y el Plan de Gobierno (2002-06), SAG comenzó un proceso participativo y preparó la “Política de Estado del Sector Agroalimentario 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 (8) políticas sectoriales; y (b) la reducción de la pobreza rural o el mejoramiento del bienestar en el medio rural, que se estimulará con la ejecución de tres (3) 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. Véase el cuadro 2.2 para apreciar las interrelaciones entre los elementos de la estrategia sectorial ampliada hondureña.

⁴⁹ 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).

⁵⁰ 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.

Cuadro 1: Resumen de los Elementos de la Estrategia Agroalimentaria Hondureña



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

7. Para hacer operativa la nueva institucionalidad agroalimentaria y lograr los objetivos estratégicos de la Política Agroalimentaria, el SAG está en el proceso de formalizar las reformas institucionales y establecer y poner en marcha tres mecanismos institucionales para apoyar la implementación de estas políticas y sus programas de apoyo (por definirse) a nivel sector agroalimentario, con enlaces fuertes a nivel multisectorial e interinstitucional:⁵¹ el gabinete agroalimentario (encabezado por el Ministro del SAG, y que comprende los Ministerios claves en aspectos de la producción y finanzas), el Consejo de Desarrollo Agroalimentario (CODA, que está comprendido por representantes del sector público y privado), y la mesa sectorial agroalimentaria y rural (MESAR), comprendida por representantes técnicos del sector público, privado, la sociedad civil, y la cooperación internacional.

8. Tradicionalmente, el sector agroalimentario ha abordado la transformación productiva y el combate a la pobreza rural por medio de la ejecución de proyectos de inversión dispersos (y principalmente por cooperantes individuales) de naturaleza sectorial y/o multisectorial. A pesar del volumen de esfuerzos y recursos invertidos (alrededor de proyectos distintos en el SAG, bajo implementación en 2004), los impactos en términos de reducción de la pobreza y transformación del sector, han sido muy limitados. Entre las causas que se han identificado, se mencionan la dispersión de los proyectos y por lo tanto de los recursos y esfuerzos, la escasa coordinación, articulación,

⁵¹ Para mayores detalles de la propuesta, véase: Honduras: Desarrollo de las Entidades de Coordinación Público-Privadas: Aspectos Operativos del GAAL, CODA, y Mesa de Cooperación Agrícola en Honduras (2003). Preparado por el consultor Dr. Carlos Pomareda.

conurrencia y complementariedad, no sólo entre proyectos sino entre los diversos sectores o actores involucrados: el sector público, la sociedad civil y la cooperación misma. Otros resultados importantes de las intervenciones desarticuladas, han sido el alto costo de transacción y de las transferencias de estos recursos, baja productividad, rentabilidad y por consiguiente de competitividad de la producción sectorial. Estas tendencias de proyectos dispersos con poco impacto sostenible también caracterizan otros sectores.

9. Adopción Progresiva del ESA: desde inicios del año 2003, el Gobierno de la República y la cooperación internacional (en el contexto del sistema de Mesas/“Grupo de 17” cooperantes), en forma paralela y simultánea, han definido la revisión de los enfoques metodológicos y los procedimientos de la planificación estratégica y operativa sectorial de corto, mediano y largo plazo del desarrollo sectorial. Este reacomodamiento ha coincidido con los esfuerzos en fortalecer la implementación efectiva de la ERP, los acuerdos para mejorar la armonización y alineación de la cooperación (Declaración de Roma en 2003 y más recientemente los acuerdos de París en 2005), y otras experiencias de “enfoques sectoriales” y apoyo presupuestario, que se combinaron para dar el impulso para que el Gobierno se oriente en la adopción del “Enfoque Sectorial Ampliado” (ESA), en lugar del enfoque por proyectos. El Gobierno comenzó (2003) con el sector educación (enfoque en el subsector primaria), y luego inició el ESA en el sector salud (2004). Las agencias participantes de la cooperación en estos dos sectores claves han iniciado el proceso de su armonización y alineación técnica (en consistencia con las prioridades nacionales y sectoriales) y administrativa (modalidades de asignación de recursos, procedimientos financieros, de adquisición y gestión homogenizada, en función a las capacidades locales del país o sector). Una lección muy positiva es que el Gobierno y los cooperantes reconocen que los ESA apoyan la mejor implementación de la ERP, y los ESA complementan el apoyo presupuestario del programa de la operación de apoyo de ERP, con enfoque en las reformas sectoriales claves.

10. Propuesta del Enfoque Subsectorial en el Sector Agroalimentario: el SAG reconoce que la operatividad e implementación efectiva de la Política de Estado (2004-21), y el Plan Estratégico Agroforestal (2004-06), requieren un enfoque agroalimentario ampliado, que facilite los procesos y la integración coherente de la cooperación internacional para lograr las metas esperadas. Con referencia a la planificación de mediano plazo, durante el período de ejecución del Plan Estratégico de Corto Plazo (2005-2006), deberá concluirse el diseño del Plan de Mediano Plazo en el marco de Enfoque Sectorial Ampliado (SWAP) 2007-2015. El SWAp reemplazará el enfoque actual de proyectos de inversión aislados o desarticulados de las prioridades nacionales y sectoriales, adoptando la armonización técnica y administrativa de la gestión de los recursos de cooperación externa bajo el liderazgo del país.⁵² Por otro lado, para el mediano plazo, se han igualado las metas sectoriales con las de la ERP y las del Milenio, aun cuando están pendientes de definir con mayor precisión los indicadores de seguimiento y evaluación.

11. SAG reconoce que la identificación y decisiones en torno a definir la naturaleza y alcances del Enfoque Sectorial Ampliado (ESA), no son sencillos por sus implicaciones de políticas, programáticas, operativas y funcionales y/o de recursos necesarios. Dado estos factores y experiencias de otros países, la transición del enfoque de proyectos a programas, será un proceso gradual y en fases. Recientemente, con base en un Taller de Identificación para el Enfoque Sectorial Ampliado

⁵² A la fecha, y con posterioridad a la Cumbre de Monterrey sobre la Cooperación Financiera a los Países en Desarrollo y a los Mandatos de la Declaración de Roma, se han realizado tres reuniones de armonización de la cooperación internacional (Zamorano I; II y III) y una Reunión Latinoamericana en Tegucigalpa (Noviembre 2004) en la cual se ha definido la posición hemisférica ante la próxima Reunión de París (marzo 2005).

Agroalimentario, facilitado por el BID y el SAG, con representantes de la sociedad civil y la cooperación, se acordó que la primera fase será por medio de tres enfoques subsectoriales identificados,⁵³ y se realizará en el año 2005, su negociación y montaje en el 2006, e iniciará su plena ejecución hacia el 2007 con un horizonte de mediano plazo al 2015. La segunda fase puede ser una consolidación de estos tres enfoques subsectoriales durante el período 2007-2015, reconociendo la necesidad de ejercer alguna flexibilidad y estrategia de transición, pasando de los enfoques “subsectoriales” al enfoque agroalimentario ampliado (con mayores enlaces multisectoriales).

⁵³ Se escogieron los 3 subsectores en función de su rol estratégico y factibilidad de implementación en una primera fase. Los 3 subsectores son: (a) enfoque subsectorial **SNITTA** o del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agroalimentaria; (b) enfoque subsectorial **PRONAFOR** o del Programa Nacional Forestal; (c) enfoque subsectorial **PRODECAM** o del Programa de Desarrollo de la Agricultura Campesina.

EL SALVADOR: ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO RURAL Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA⁵⁴

1. Persistencia de la Pobreza Rural:⁵⁵ 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 y los terremotos de 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.⁵⁶ 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.

2. Los cambios estructurales de El Salvador en el empleo y en las ganancias del hogar, afectaron la reducción de pobreza durante el periodo 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 periodo 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.

3. 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 (véase la sección anterior). 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).

⁵⁴ 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).

⁵⁵ Un informe reciente con un buen análisis es el Estudio Sobre Pobreza: Hacia una Política Social Nacional (2004).

⁵⁶ Hay un debate acerca 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), solo 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”.

4. Enfoque del la Nueva Administración: la nueva administración del Presidente Saca (desde mediados de 2004) está promoviendo las políticas y reformas de mercado introducidas desde el 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 CAFTA), 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: 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

5. 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 SAG y apoyo del Gabinete, está apostando a la modernización de las áreas rurales y la construcción de una nueva agricultura, por cinco razones:

- (a) 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
- (b) 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
- (c) La realidad rural de principios del siglo XXI y los cambios en el entorno internacional, obligan a construir una nueva agricultura moderna y competitiva
- (d) 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

(e) 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

6. 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

7. 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
- 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 las metas del milenio establecidas por las Naciones Unidas

8. 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.

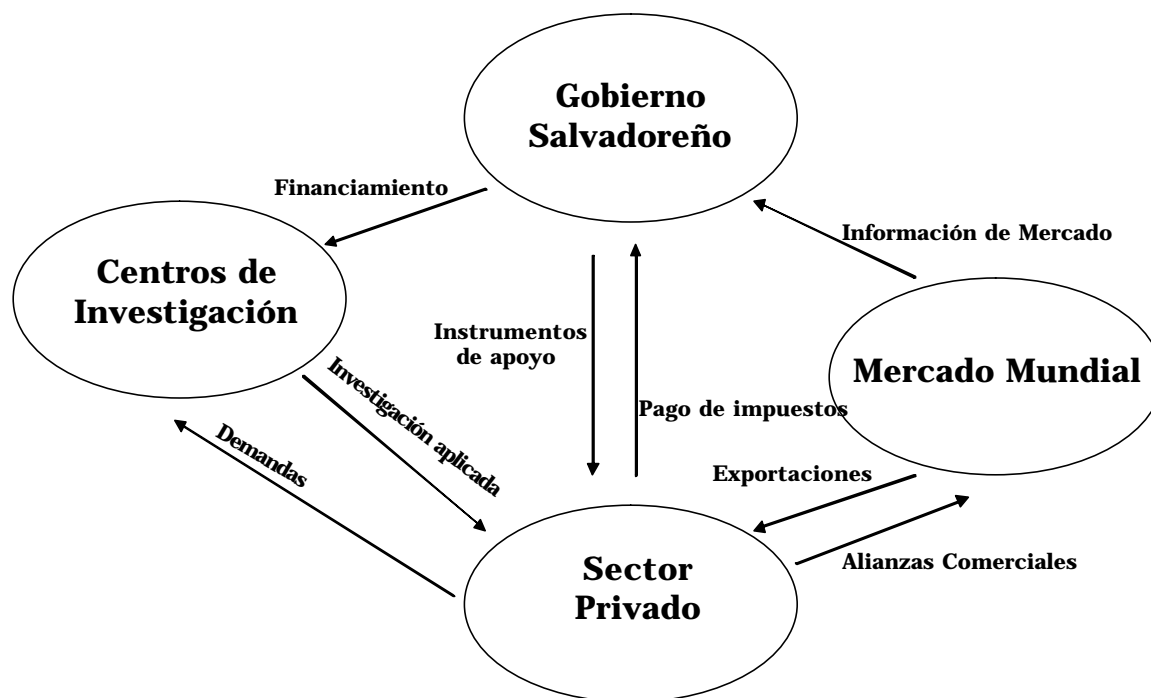
Eje 8: Adecuación del marco normativo e institucional a los requerimientos, para construir la nueva agricultura y lograr el crecimiento de las zonas rurales

9. 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 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 el 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.

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).

MARCO OPERATIVO PARA EL ROL DE APOYO DE RUTA

1. En elaborar una estrategia operativa para aclarar y fortalecer el rol de RUTA en apoyar los procesos y programas ESA en los países clientes de RUTA, se pueden hacer las siguientes preguntas:

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

2. 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 (3), clientes múltiples, principios estratégicos, y 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 dada la importancia en contribuir al crecimiento rural sostenible que reduzca la pobreza en Centroamérica y en 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 de conocimiento.

3. Opciones en el Rol de RUTA: Hay tres opciones estratégicas para RUTA en los próximos años, con respecto a los procesos ESA actuales:

a) 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

b) 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

c) 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 Centro América. Se requiere una estrategia paralela: aclarar las demandas prioritarias de los clientes (la “demanda”), y fortalecer la capacidad de RUTA para mejor responder a las demandas (“la oferta”). En esta manera, habrá un proceso iterativo donde RUTA encontrara su mejor camino para responder a las demandas prioritarias.

4. Proceso para Aclarar Rol de RUTA: Un elemento clave para activar y fortalecer el rol de RUTA en apoyar los procesos ESA en los 3 países es integrarse mas 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 desarrolla con sus clientes el rol operativo de RUTA, incluyendo:

(a) Aclarar y consensuar con MAGFOR (en Nicaragua), SAG (en Honduras), y MAG (en El Salvador) y los cooperantes internacionales el rol (y los términos de referencia) de RUTA en actividades de facilitación (técnica y administrativa) a los procesos y programas de enfoque sectorial, y brinde 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.⁵⁷ De esta manera, 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 en los procesos de facilitación y en 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 interagenciales⁵⁸

(b) Aclare el rol de RUTA por medio del arreglo y mecanismo institucional apropiado en cada país para mejor definir y coordinar el apoyo de RUTA (de la UTN y RUTA regional, trabajando como un solo equipo, fortalecido) y las otras agencias. Cada país esta coordinando y llevando a cabo estas actividades en una modalidad interagencial y por medio de su mesa sectorial apropiada⁵⁹

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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).

(c) En función de las aclaraciones del rol de RUTA, RUTA (por medio del coordinador de la UTN y bajo la dirección del Director RUTA) **puede elaborar y consensuar su PAT para 2006** en cada país en una manera que mejora la integración de sus actividades con los requisitos y prioridades del enfoque y programa sectorial de cada país⁶⁰

Marco para Fortalecer la Capacidad y Rol de RUTA

5. Sujeto al acuerdo entre RUTA y sus clientes en los puntos anteriores y/u otras propuestas de apoyo por RUTA (especialmente con respecto al PAT 2006), y bajo la dirección del director RUTA, se recomienda que la dirección 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; y comenzar a elaborar un plan de recurso humano (equipo staff y consultor), para mantener la flexibilidad y maximizar los recursos disponibles para dar mayor apoyo de alta calidad e impacto a los países clientes. Se supone que estos ajustes (incluyendo obteniendo mayores recursos para contratar expertos requeridos) tomarían tiempo y negociación con los socios RUTA, y se tendrán que hacer como parte de un proceso gradual y de sus programas anuales de trabajo (aprovechando el PAT para 2006). En este momento, a pesar de tener personal técnica de primera clase, hay solo 2 personas en RUTA (sede) que tienen alguna experiencia y conocimiento operativo de ESAs.⁶¹ Estas 2 personas están muy cargados en su programa de trabajo. En el corto plazo, para responder a una demanda potencial “sustantivo” de los 3 países para apoyar los procesos ESA/subESA (y para las diferentes fases), RUTA tendría que contratar consultores expertos en los temas relevantes para brindar el apoyo requerido. Al mismo tiempo, RUTA debe fortalecer y aumentar su equipo para que haya mas que 2 personas que pueden aportar ayuda técnica (por medio de talleres de capacitación puntuales para su personal actual, por medio de contratar nuevo personal con experiencia ESA). Dado 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 (véase la sección abajo).

(b) Gestionar los recursos humanos y financieros adicionales para responder adecuadamente a las demandas prioritarias, reflejadas en el PAT 2005, y el marco para el PAT 2006. 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 octubre, 2005. Los representantes técnicos de cada agencia pueden ayudar en el proceso de gestión de recursos (dentro su institución, personal y/o fuentes financieros)

⁶⁰ Por ejemplo, una revisión ligera muestra que cada país tiene al menos tres actividades en 2005 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).

⁶¹ En este momento, RUTA tiene 10 personas/técnicos profesionales en su sede de San José, en diversos especializaciones, mas un pequeño equipo en cada uno de las UTNs (generalmente, un coordinador/a, un técnico, y una secretaria).

(c) Revisar/fortalecer el rol y estructura de las UTN en cada país, en vista de la importancia de que RUTA tenga una presencia 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 (octubre, 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 RUTA puede preparar una propuesta de fortalecimiento y financiamiento de cada UTN y para discusión con cada país/Ministro de SAG. Las propuestas serían ajustadas a la situación de cada país, dentro un marco común. Se propone presentar la propuesta(s) en una reunión del CAC, en su rol directivo. Se reconoce que un desafío en las UTNs ha involucrado su financiamiento, dado 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 (porcentajes son indicativas): RUTA (sede, 25%), los Ministerios de Agricultura de cada país (50%, y puede ser en especie y de los proyectos), y los cooperantes (en cada país, dado que RUTA puede brindar un servicios para ellos, 25%). Esta propuesta (como ejemplo) es consistente con el apoyo y facilitación del trabajo interagencial, y 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 la entidad supervisora (Equipo de Supervisión de RUTA) y gobernante de RUTA (incluyendo los Ministros de Agricultura que son miembros del CAC, las agencias socios que lo comprenden) del apoyo que esta brindando RUTA a los procesos e 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 regional,⁶² es importante que RUTA elabora en su PAT 2006 1 o 2 propuestas específicas para un tipo de apoyo ESA regional. El Secretario Ejecutivo de CAC puede aportar mayor aclaraciones, dentro el 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.

Marco Operativo para el Rol de RUTA: Diseminación, Capacitación, “Acompañamiento” y Apoyo Técnico a Procesos y Programas ESA

6. Esta nota se ha preparado en 2 fases:

(a) la primera fase fue compilar la información relevante, incluyendo visitas a cada país, y preparar la nota borrador (con fecha 3 de agosto, 2005);

(b) la segunda fase involucro hacer una presentación de la nota, y generar discusión y retroalimentación con respecto a los temas mas relevantes en cada país y RUTA (sede), reunir insumos adicionales, y incorporarlos en la nota final, y brindar asistencia técnica (inicial) a cada uno de los

⁶² 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.

países, según las demandas, incluyendo compartir experiencias operativas entre los 3 países, y otros de los países mas relevantes.

7. **Menú de Acciones:** En función del interés y demanda generado en la primera etapa de la nota y el proceso de discusión, y sujeto al resultado del proceso de consulta anterior acerca el rol y fortalecimiento de RUTA, se propone que RUTA, en colaboración con otras agencias, lleva a cabo una segunda etapa (2005 – 2007) del tema ESA. Se propone las siguientes acciones (como un “menú” de opciones, 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, se sugiere RUTA hacer los arreglos para traducir el documento en ingles, para poder ampliar la distribución del documento a otras regiones que están abarcando procesos y programas de tipo ESA;⁶³

(ii) **Presentar los resultados, 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 esta territoriazando los procesos ESA, como en Nicaragua/PRORURAL);⁶⁴

(iii) Facilitar **visitas de intercambio entre los países Centro Americanos**, para promover mayor intercambio de experiencias ESA. Dado que Nicaragua/PRORURAL esta mas avanzado en este proceso, se ha discutido traer personas a nivel técnico de Honduras y El Salvador a Managua, para una visita de 2-3 días. (antes de principios de 2006). Se puede tener otras visitas durante el ano, para temas específicos, entre los países, según los intereses;

(iv) Organizar **un taller regional** (en uno de los países de América Central) de experiencias y lecciones aprendidas en el diseño e implementación de ESAs, con enfoque en promover mayor capacitación e intercambio entre participantes a nivel operativo (de los Gobiernos, agencias internacionales, sector privado, sociedad civil). Se esta discutiendo estos planes como un esfuerzo conjunto entre el BID, la Plataforma Global de Desarrollo Rural, RUTA, MAGFOR (Nicaragua), SAG (Honduras), y MAG (El Salvador), mas otras agencias interesadas. Durante este taller, se tendrá una videoconferencia con personas de otras regiones que tienen experiencia amplia en los ESA (especialmente el caso de Uganda/PMA y de Mozambique/PROAGRI). Tentativamente, este taller se esta planeando alrededor de fines de Febrero, 2006;

(v) **Brindar asistencia técnica** a los países/instituciones que demandan el apoyo en acompañar sus procesos ESA, para ayudar aplicar las lecciones aprendidas, ajustado al contexto estratégico e institucional de cada país; la cobertura de la asistencia seria función de los recursos disponibles). Un

⁶³ La Plataforma Global de Desarrollo Rural ha ofrecido aportar los recursos financieros para la traducción, dado que la Plataforma esta apoyando un estudio a nivel global para revisar las experiencias ESA/programas de desarrollo rural.

⁶⁴ RUTA, con su alianza con GDLN, tiene la capacidad para propiciar el debate a nivel del sector publico, sector privado, cooperación, academia, ONGs, cooperación, tanto de forma extra-regional como regional.

aspecto importante para apoyar la asistencia técnica de RUTA esta relacionado con su componente y estrategia de gestión del conocimiento/comunicación, apoyado por la alianza entre RUTA y GDLN ⁶⁵.

(vi) Llevar a cabo en varios países (y sus regiones/municipios) **talleres de capacitación** en los procesos e 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 lo cual RUTA tiene alguna ventaja comparativa. Algunas de las acciones de apoyo que puede brindar RUTA incluyen (y tendrían que ser **priorizadas** según los clientes y recursos disponibles, consistentes con el mandato de RUTA):

- Apoyo a los proyectos bajo implementación que forman parte del PAT 2005 y PAT propuesto para 2006, 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 coordinativa 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 sigue 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 conjunta en los aspectos que conciernen a la revisión de la cartera actual. Honduras y El Salvador parece que también proponen la revisión de cartera y quizás requieran alguna ayuda/facilitación técnica e interagencial por parte de RUTA.
- 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 esta discutiendo una propuesta de apoyo usando la metodología de motores de crecimiento para territorializar esta metodología en una zona de Nicaragua de

⁶⁵ Esta estrategia de gestión del conocimiento y comunicación incluye sistematización, publicaciones, encuentros para el debate, mesas virtuales, entre otros. GDLN se refiere al Global Development Learning Network (GDLN), apoyado por el Banco Mundial, en colaboración con otras agencias.

la cual se pueden derivar la identificación de las prioridades de inversión pública en función de complementar los activos de los pobladores rurales

- Los 3 países reconocen la importancia y urgencia de establecer y arrancar 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 esta 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 (aun cuando sólo un cooperante está financiando los costos) (RUTA tiene una alianza con PREVAL/FIDA y está trabajando para hacer un trabajo PREVAL/RUTA 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 apoyo 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 en la 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 en 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 Secretaria técnica del Gabinete de Producción y Competitividad esta 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 contextualizar el contenido de la capacitación en cuanto a los requisitos y asuntos de cada país⁶⁶
- Preparar y diseminar periódicamente una nota que sistematiza las experiencias y buenas prácticas en la formulación e implementación de los enfoques y

⁶⁶ Hay varios recursos y programas de capacitación para enfoques sectoriales. Un buen documento reciente que se utiliza para programas de capacitación se refiere a: “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 (Elizabet Jane et al), 2005.

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 puedan 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 disseminar el documento a grupos interesados, como parte de una serie de documentos técnicos y de manejo de conocimiento. también, RUTA puede ayudar desarrollar el concepto de una ESA “regional”, tomando como ejemplos el apoyo para ayuda en CAFTA, aspectos sanitario vegetal (en coordinación con el CAC).

LISTA DE PERSONAS CONSULTADAS

* En adición, se llevo a cabo 4 talleres con varios grupos de participantes: 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), incluyendo el sector privado.

PAÍS Y NOMBRE DE LA PERSONA	PUESTO E INSTITUCIÓN
Nicaragua (16 y 17 de mayo, 2005) *	
Ministro Navarro	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) *	
Ministro Mariano Jiménez	SAG
Roberto Villeda Toledo	Asesor del Ministro, SAG
Armando Busmail	Secretario Técnico UPEG/SAG
José Luis Martínez	Secretario Técnico Mesa Sectorial AgroFor.
Arq. 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) *	
Lic. Noé Hernández	MAG
Ana Leonor de Pocasangre	Gerente Técnico, COEXPORT
Lic. Juan Carlos Rivas	Asesor del Ministro de Economía
Ing. Manuel Batres	Jefe de División de S&E, MAG
Dr. Amy Ángel	Especialista Agrícola, FUSADES
Lic. Armando Rivas Melara	DG de Presupuesto, Ministerio de Hacienda
Jose Antonio Herrera	Especialista en Desarrollo Rural , IICA
Frank Pohl	Asesor Componente, FORTALECE (GtZ)
Lic. Alberto Morales	Director General de Coop. Int'al , Min. Rel. Ex
Sybille Nuenninghoff	Especialista en Recursos Naturales (BID)
Miriam Iréis	Coordinadora del Proyecto Trifino (y ex Coordinadora de la UTN/RUTA (El Salvador)
RUTA (13, 18 de mayo, 2005) *	
Miguel Gómez	Director
F. Pichón, C. Morales, J. León, D. Akintade	Especialistas (BM, FIDA, FIDA, DFID)
CAC: Lic. Roger Guillén (18 de mayo)	Secretario Ejecutivo
BID:	Paul Trapido, Peter Pfaumann
FIDA: (por teléfono y correo electrónico)	Lalo Rubio
Banco Mundial: (por teléfono o en persona) Varios oficiales de proyectos de enfoque sectorial amplio (Uganda, Mozambique, Ghana, y otros)	Nwanze Okidegbe; David Nielsen; Robert Townsend; Laura Rose; Chiyo Kanda; Jiva Perumalpillai; Daniel Sousa;

BIBLIOGRAFÍA

(incluyendo referencias de sitios de web)

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 convocado por el Banco Mundial (Marzo, 2005)

BID. “Proposal for Sector-Wide Approaches (SWAs), October 22, 2004 (paper presented to the BID Board of Directors in late 2004).

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).

El Salvador. Mesa de Coordinación para el Desarrollo Rural (desde Enero, 2004)

Foster, Brown, y Naschold: What’s different about Agricultural SWAs?, 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

Gobierno de Honduras. 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;

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)

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) “Diagnostico sobre la implementación del Enfoque Sectorial en Nicaragua”; y (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 (of 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).

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: www.rdxxl.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 (7-11 de marzo, 2005)

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 (Junio, 2003). (preparado por Gilberto Amaya and/y Ernesto Aranibar).

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 (Feb., 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 22, 2002)