



# Construyendo territorios participativos:

Sistematización de experiencias de Desarrollo Rural Territorial en el centro de América



# Construyendo territorios participativos:

Sistematización de experiencias de Desarrollo Rural Territorial en el centro de América



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2013



Construyendo territorios participativos: sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.  
Basada en una obra en [www.iica.int](http://www.iica.int).

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación también está disponible en formato electrónico (PDF) en el sitio Web institucional en <http://www.iica.int>

Coordinación editorial: Mario Samper Kutschbach,  
Hernán González Mejía  
Corrección de estilo: María Teresa Bolaños  
Diseño de portada: Gabriela Wattson  
Diagramación: Gabriela Wattson  
Impresión: Imprenta del IICA

Construyendo territorios participativos: sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial en el centro de América / Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Consejo Agropecuario Centroamericano, IICA --San José, C.R.: IICA, 2013.  
280 p.; 19 cm x 26.7 cm

ISBN: 978-92-9248-509-2

1. Desarrollo rural 2. Participación comunitaria 3. Estudios de casos prácticos 4. América Central I. IICA II. Título

AGRIS  
E50

DEWEY  
307.72

San José, Costa Rica  
2013



# ÍNDICE GENERAL

<b>Siglas y Acrónimos .....</b>	<b>v</b>
<b>Lista de mapas .....</b>	<b>vii</b>
<b>Lista de fotografías .....</b>	<b>viii</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>ix</b>
1. Sistematización y discusión comparada de experiencias centroamericanas de desarrollo rural territorial en Centroamérica.....	1
2. Algunas tendencias sobresalientes del desarrollo rural en Centro América .....	7
3. Experiencias de Darién, Soná, Santa Fe, Mariato y Río Jesús, Panamá .....	15
4. Experiencias de la Zona Norte, Aranjuez-Sardinal y Zona Sur, Costa Rica.....	45
5. La experiencia de Madriz, Nicaragua .....	79
6. Experiencias de la Zona Alta de Chalatenango y Cuenca Bahía de Jiquilisco, El Salvador.....	103
7. Experiencias de Belén Gualcho y Valle de Sensenti, Honduras.....	123
8. Experiencias de Mazatenango, Huistas y Sololá, Guatemala .....	157
9. La experiencia del territorio trinacional de El Trifino en el norte de Centroamérica.....	187
10. Experiencia de Barahona, República Dominicana .....	201
11. Aprendizajes de las experiencias sistematizadas .....	217
<b>Anexo:</b> Guía metodológica para la sistematización experiencias de Desarrollo Rural Territorial .....	241
<b>Bibliografía .....</b>	<b>263</b>

**Coordinación General:**

Mario Samper Kutschbach  
Hernán González Mejía

**Participantes de las sistematizaciones****Panamá:**

- *CEGEL Darién*: Hermel López, Esperanza Ortiz, Ilsa Doviaza, Samuel Poter, Alfonso Moreno, Camilo Bastidas, Rubén Darío Quirós, José C. Arze, Mario Samper
- *CEGEL Soná*: Faustino Camaño, Rigoberto Ríos, y Susana Morales
- *CDT Santa Fe*: Rubén Darío Quirós, Domingo González, José M. Bósquez y Edgar Serrano
- *CDT Río Jesús y Mariato*: José M. Bósquez, Domingo González, Edgar Serrano, Teódulo Calles, Edilda Vergara, Jonás Castillo, César Ortiz y José Jesús Castillo

**Costa Rica:**

- *Zona Norte*: Ligia Trejos, Aracely Pérez, Esmayra Lainez, Maira Jirón, Pedro Miranda Tellez, Efraín Pérez, José Antonio Montiel, Edgar Campos, Heisil Villalobos, Marco Tulio Fortín, Johana Rodríguez, Andrea Padilla, José Arze.
- *Cuenca Aranjuez-Sardinal*: Elizabeth Chaves, Marlene Chacón, Ana Iris Cruz, Mary González, Ángela Villalobos, William Salas, Domingo Miranda, Luis Trejos, Anabelle Benavides, Vera Varela, Ana Lorena Vargas, Abdalab Brais, William, Aguilar, Rodolfo Mateo, Alexander Barrantes, Alejandro Martínez, José Antonio Herrera, Mario Samper, José Arze
- *Zona Sur*: Guillermo González, Eduardo Matamoros, Patricia Vargas, José Bosquez, Domingo González, José Arze

**El Salvador:**

- *Cuenca de la Bahía de Jiquilisco*: Carmen Barrera, Danilo Padilla, Fernando Villatoro, Juan Carlos Mendoza, Juan José Rodríguez, Juan Luna, Oswaldo Pérez y Raúl Franco
- *Zona Alta de Chalatenango*: José Antonio Herrera, Sergio Bran y Sofía Escoto

**Honduras:**

- *Belén Gualcho*: Marco Tulio Fortín
- *Valle de Sensenti*: Manuel Mejía, Juan de Dios Aguilar, Leidy Waldina Soriano, Claudia María Espinoza, Daniel González, Yester Murillo y Carlos Humberto León

**Guatemala:**

- *Huistas*: Bélgica Yareni Lemus Jerónimo, Esli Matías de León, Maynor Pineda y José Fernando Vega
- *Mazatenango*: Ana Victoria Peláez
- *Sololá*: Mancomunidad Tz'ololyá y Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación

**Nicaragua:**

- *Madriz*: Ixci Gutiérrez, Ricardo Ruiz, Ana V. García, Anabel Ruiz, Armando Hernández, Bismark A. Rugama, Blanca Olivia Martínez, Carlos Corea, Dulce Ma. Rostrán, Guillermo On Sang, Laurent Dietsch, Lester Díaz, Luis Torres, Manuel Pérez, Róger Cáceres, Víctor Murillo, Wilver Velásquez, y Mario Samper

**República Dominicana:**

- *Barahona*: Adriano Jiménez, Domingo Florián, Emilio Saviñon, Francisco Martínez, Héctor Jiménez, Ireneo Aquino, Iris Sol Díaz, Juan Emerson Mendéz, Luis de los Santos, Manuel Alba, Nurys María Medrano y Oneida Félix

**Trifinio:**

José Danilo Padilla, Juan Carlos Montufar Celada, Dina Sagastume, José Gabriel Suchini, Laura Rodríguez, Liseth Hernández y Román Cordero



# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADIZAL	Asociación de Desarrollo Integral de la Zona Alta de Chalatenango (El Salvador)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
APRODISO	Asociación de Profesionales de Darién para el Desarrollo Integral y Sostenible (Panamá)
ASOMURE	Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (República Dominicana)
ASUSCUBAJI	Asociación Usulután Sur Cuenca de Bahía de Jiquilisco
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CDT	Consejos de Desarrollo Territorial (Panamá)
CEGEL	Centros de Gestión Local (Panamá)
CEGESCO	Centro de Gestión del Conocimiento (El Salvador)
COCODES	Concejos Municipales de Desarrollo (Guatemala)
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo (Guatemala)
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo (Guatemala)
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Guatemala)
CTPT	Comisión Trinacional del Plan Trifinio
CUNSUROC	Centro Universitario de Sur Occidente (Guatemala)
DEL	Desarrollo Económico Local
DRP	Diagnóstico Rápido Participativo
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza (Honduras)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FETARN	Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales (Guatemala)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FOMILENIO	Fondo del Milenio
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador)
FUNDEMUCA	Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica y el Caribe

GAT	Grupo de Acción Territorial
GGM	Grupo Gestor de Mazatenango (Guatemala)
IAD	Instituto Agrario Dominicano
IARD	International Agribusiness and Rural Development
IDEAR	Instituto de estudios agrarios y rurales (Guatemala)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAB	Instituto Nacional de Bosques (Guatemala)
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón
LEADER	Liaisons entre Activités de Developement de L'Economie Rural
MAGA	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Alimentación (Guatemala)
MAP	Programa Agroambiental Mesoamericano del CATIE
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario (Panamá)
Mipyme	Micro, pequeña y mediana empresa
PEA	Población económicamente activa
PESAH	Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras
PET	Plan Estratégico Territorial
PIDERAL	Proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina
PIDET	Plan Integral de Desarrollo Estratégico Territorial Trinacional (Trifinio)
PMD	Plan Municipal de Desarrollo (República Dominicana)
PNDH	Plan Nacional de Desarrollo Humano (Nicaragua)
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planes operativos anuales
PRESANCA	Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Honduras)
PRORURAL	Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo (Nicaragua)
PRORURAL I	Programa Sectorial de Desarrollo Rural Incluyente (Nicaragua)
PTT	Programa de Transferencias de Tierras (El Salvador)
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SECAC	Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Guatemala)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SINTET	Sistema de Información Territorial Trinacional (Trifinio)
SISCA	Secretaría de Integración Social Centroamericana
SSDT	Subsecretaría Desarrollo Territorial y Descentralización (El Salvador)
UDEM	Unidades de Desarrollo Económico Municipal (Guatemala)



## LISTA DE MAPAS

1. Experiencias territoriales sistematizadas en América Central y República Dominicana, *pag. 8*
2. Experiencias territoriales sistematizadas en Panamá, *pag. 15*
3. Territorio de la Provincia de Darién y Comarcas, Panamá, *pag. 21*
4. Territorio de Soná, Panamá, *pag. 25*
5. Territorio de Santa Fe, Panamá, *pag. 29*
6. Territorio de Mariato, Panamá, *pag. 33*
7. Territorio de Río Jesús, Panamá, *pag. 35*
8. Experiencias territoriales sistematizadas en Costa Rica, *pag. 49*
9. Territorio Norte-norte, Costa Rica, *pag. 54*
10. Territorio Cuencas Aranjuez-Sardinal, Costa Rica, *pag. 59*
11. Territorio Sur Bajo, Costa Rica, *pag. 69*
12. Territorio Sur Alto, Costa Rica, *pag. 71*
13. Municipios de la Zona Seca, Nicaragua, *pag. 90*
14. Territorio de Madriz, Nicaragua, *pag. 91*
15. Zona piloto ECADERT en Nicaragua, *pag. 93*
16. Experiencias territoriales sistematizadas en El Salvador, *pag. 105*
17. Territorio de la Zona Alta de Chalatenango, El Salvador, *pag. 107*
18. Territorio Cuenca de la Bahía de Jiquilisco, El Salvador, *pag. 119*
19. Experiencias territoriales sistematizadas en Honduras, *pag. 123*
20. Territorio de Belén Gualcho, Honduras, *pag. 131*
21. Territorio Valle de Sensenti, Honduras, *pag. 151*
22. Experiencias sistematizadas en Guatemala, *pag. 157*
23. Territorio de Mazatenango, Guatemala, *pag. 161*
24. Territorio de Huistas, Guatemala, *pag. 175*
25. Territorio de Sololá, Guatemala, *pag. 181*
26. Territorio de El Trifinio, *pag. 187*
27. Territorio de Barahona, República Dominicana, *pag. 205*





## LISTA DE FOTOGRAFÍAS

- Fig. 1 Sistematización de experiencia de CEGEL Darién y Comarcas, Panamá. *Pag. 3*
- Fig. 2 Región Copán Chortí, Guatemala. *Pag. 11*
- Fig. 3 Graduandos panameños de Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial. *Pag. 17*
- Fig. 4 Sistematización de experiencia territorial en Aranjuez-Sardinal, Costa Rica. *Pag. 61*
- Fig. 5 Inicio de obra de captación de agua, Icalupe, Somoto. *Pag. 95*
- Fig. 6 Zona Alta de Chalatenango, El Salvador. *Pag. 109*
- Fig. 7 Cuenca de Bahía de Jiquilisco, El Salvador. *Pag. 121*
- Fig. 8 Área productora de vegetales, Altiplano de Celaque, Belén Gualcho, Honduras. *Pag. 133*
- Fig. 9 Santa Ana Huista, Guatemala. *Pag. 177*
- Fig. 10 Taller de sistematización en Nicaragua. *Pag. 219*



# INTRODUCCIÓN

Este libro comparte, de manera resumida, un conjunto relativamente amplio de aprendizajes de diversa índole, obtenidos a través de la práctica reflexiva de numerosos participantes en procesos de gestión del desarrollo en territorios centroamericanos, en su sistematización y discusión comparada, y en la elaboración metodológica y conceptual a partir de ellas.

Las experiencias sistematizadas que se presentan aquí corresponden a procesos de gestión en dieciocho territorios de siete países: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, y República Dominicana, además de la Región Trifinio en el norte de América Central.

Para cada país se ofrece una breve introducción sobre el contexto socioeconómico y político-institucional, preparada por los coordinadores de este volumen. Seguidamente se presenta una síntesis de la experiencia o experiencias sistematizadas en ese país, así como una enumeración de las lecciones aprendidas por quienes participaron en ellas y las sistematizaron. Las secciones referidas a cada una de estas experiencias se basan en textos elaborados por equipos sistematizadores vinculados a la experiencia respectiva, y se ha respetado tanto su narrativa como su enumeración de aprendizajes, salvo para abreviarla en caso necesario. Varios de ellos fueron escritos en primera persona del plural, y así se han conservado para subrayar que se trata de las apreciaciones, vivencias y aprendizajes de quienes participaron en esos procesos o en su sistematización.

La reflexión comparada sobre los procesos territoriales, en sus respectivos contextos nacionales, permite derivar aprendizajes significativos de índole más general. El capítulo correspondiente fue elaborado por los coordinadores de esta obra colectiva, e incorpora lecciones aprendidas de la comparación entre experiencias centroamericanas y con las de otros países y territorios.

Se comparte, asimismo, una guía metodológica para la sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial. La misma fue preparada para orientar la sistematización de procesos territoriales por participantes en los Cursos Centroamericanos en Gestión del Desarrollo Rural Territorial, y aplicada con variantes al sistematizar algunas de las experiencias aquí presentadas.

Los resultados obtenidos mediante estas reflexiones comparadas y su elaboración posterior, son un insumo para procesos de gestión del desarrollo rural con enfoque territorial, dentro y fuera de la Región. En particular, apoyan la gestión de territorios focales, transfronterizos y afines en el marco de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 – ECADERT. También ponen a disposición de quienes impulsan procesos de desarrollo territorial en otras regiones, un conjunto sistematizado de experiencias centroamericanas, relativamente recientes y todavía modestas en sus alcances, pero nada despreciables en términos de su diversidad y originalidad.

La autoría de esta obra es colectiva e institucional, constituyéndose en un bien público regional. Además de las personas que aportaron directamente a la sistematización de experiencias específicas, queremos reconocer por este medio la contribución decisiva de quienes impulsan desde sus territorios, a menudo bajo condiciones difíciles, iniciativas de desarrollo endógeno y participativo. Cabe reconocer, asimismo, el acompañamiento técnico de las entidades oficiales, no gubernamentales, académicas y de cooperación que se mencionan en cada caso.

Para la revisión final de contenidos, contamos con la lectura crítica y propositiva de colegas de cada uno de los países, a quienes agradecemos sus contribuciones que permitieron mejorar, completar, corregir o validar aspectos importantes del respectivo contexto nacional o caso territorial. Hemos incorporado en la medida de lo posible sus observaciones y sugerencias, sin que por ello sean responsables de lo que se plantea en los respectivos capítulos o secciones.

La elaboración de esta obra contó con el apoyo decisivo del Programa Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC). Tanto su publicación como la sistematización de algunas de las experiencias se dieron gracias al aporte del Fondo España-SICA, establecido por la Agencia de Cooperación Española (AECID) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Los contenidos de esta obra no representan la posición oficial de ninguna de estas instancias, ni las comprometen en modo alguno.



# 1

## SISTEMATIZACIÓN Y DISCUSIÓN COMPARADA DE EXPERIENCIAS CENTROAMERICANAS DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL<sup>1</sup>

La sistematización de experiencias centroamericanas de desarrollo rural territorial, con participación tanto de los actores sociales como de técnicos de instituciones que han brindado acompañamiento a esos procesos, es fundamental para generar e intercambiar aprendizajes compartidos y para el análisis comparado de dichas experiencias.

### **Sistematización**

Al sistematizar una experiencia con quienes participaron en ella, buscamos reconstruir su origen y su contexto, su trayectoria y sus momentos o hitos principales, e identificar condiciones externas y factores internos que facilitaron o dificultaron el logro de los objetivos propuestos. También queremos conocer sus resultados tangibles e intangibles, medibles o no, pero sobre todo, obtener aprendizajes tanto positivos como negativos del proceso. De la comprensión individual de cada experiencia y de su análisis comparado respecto de otras, podemos extraer orientaciones para otros procesos similares, herramientas validadas en la práctica, e incluso, elaboraciones conceptuales.

---

<sup>1</sup> Basado, con algunas revisiones posteriores, en Samper, M. "Proceso de sistematización y discusión comparada de experiencias y herramientas para el DRT en Centroamérica", En: Memoria. Taller metodológico internacional para el análisis de experiencias de Desarrollo Rural Territorial, IICA, Costa Rica, 8-10 de noviembre, 2011.

## **Propósito y utilidad de la sistematización de experiencias para los procesos de DRT**

En la gestión del desarrollo rural con enfoque territorial, es necesario aprender tanto de la propia experiencia de los actores colectivos, como también de otras, para innovar constantemente en la construcción de modalidades organizativas e institucionales desde los territorios rurales. La sistematización reflexiva contribuye a la búsqueda de soluciones para enfrentar las trabas al desarrollo de los territorios y realizar transformaciones sistémicas. Aporta asimismo a la elaboración de visiones compartidas de futuro, acordes con el potencial de cada territorio y al diseño de estrategias de desarrollo que se constituyan en la guía para hacer realidad esos sueños y potencialidades. Esto, a su vez, sustenta la elaboración de planes que orientan la movilización de recursos y voluntades a fin de generar o aprovechar oportunidades y fortalecer las capacidades de los actores sociales e institucionales en los procesos de desarrollo territorial.

La sistematización de experiencias es fundamental para la gestión social del conocimiento, tanto en el plano local y territorial para extraer aprendizajes positivos o negativos de los procesos, como en el interterritorial, mediante el intercambio de esas vivencias compartidas, reflexiones colectivas y aprendizajes construidos socialmente. Es importante también para contrastar las experiencias adquiridas en un país o región del mundo, bajo determinadas condiciones y en un contexto específico, con las de otros países o regiones. Al verificar esas lecciones obtenidas en circunstancias disímiles, es posible obtener aprendizajes metodológicos más generales acerca de los factores de éxito o fracaso en iniciativas de desarrollo rural territorial, las formas organizativas y la gobernanza de los procesos de gestión, y las relaciones de poder. La sistematización e intercambio de experiencias no solo contribuye al fortalecimiento de los procesos de gestión en los territorios y a la vinculación entre territorios, sino también con las instancias nacionales o supranacionales responsables por el desarrollo territorial. La comparación sistemática de experiencias facilita el cambiar de escala, tanto horizontalmente -a través de la multiplicación de experiencias- como verticalmente, mediante políticas y programas de mayor alcance que impulsan iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial.

## **Diversas maneras de entender y practicar la sistematización de experiencias**

Hay distintas concepciones acerca de lo que se entiende por sistematización; desde la narrativa de una experiencia, identificando algunos aprendizajes, hasta un proceso de reflexión colectiva, ordenada y sistemática acerca de ella, en torno a un eje definido por el grupo en función de sus propios objetivos, o por una entidad asociada al proceso, con miras al análisis comparado o la replicación de esta. Tales conceptos diferenciados corresponden a finalidades diversas que pueden ser complementarias entre sí: la memoria grupal o institucional de los procesos; el mejoramiento de la acción colectiva o el acompañamiento técnico; la evaluación participativa de una experiencia; la identificación y multiplicación de buenas prácticas de gestión territorial, o la producción de nuevo conocimiento acerca de los procesos de desarrollo rural sistémicos y la elaboración teórico-metodológica a partir de su discusión comparada.



Fotografía de Mario Samper, 2010

Fig. 1. Sistematización de experiencia de CEGEL Darién y Comarcas, Panamá.



Hay, asimismo, múltiples abordajes y procedimientos que se traducen en distintas maneras de sistematizar. Para algunas de ellas existen guías detalladas u orientaciones metodológicas generales, las cuales pueden aplicarse de manera estricta o flexible, con mayor o menor creatividad. Conviene valorar, en cada caso, cuál es el método de sistematización apropiado para el propósito planteado y para la naturaleza y características del proceso. Una opción que hemos seguido al sistematizar algunas experiencias en territorios centroamericanos, es tomar como punto de partida las grandes líneas de una metodología ampliamente difundida y validada, reconociendo sus fortalezas y limitaciones, e integrar aspectos específicos de otra u otras propuestas metodológicas, a fin de enriquecerla. Algunas de las propuestas más recientes buscan abordar facetas menos tangibles cuya observación e

interpretación requieren de instrumentos específicamente diseñados para ese propósito. Es posible introducir innovaciones metodológicas en la medida que se requieran durante cada proceso de sistematización, o al evaluar uno de ellos para luego aplicar, en el siguiente, los aprendizajes metodológicos adquiridos.

Al pensar, planificar, ejecutar y valorar procesos de sistematización, cabe hacerse algunas preguntas cuya respuesta orienta el abordaje conceptual y metodológico e incide en las interacciones y relaciones de poder durante esos procesos, y puede ser determinante para sus resultados y la utilidad posterior de los mismos:

- ¿Quién toma la iniciativa de sistematizar?
- ¿Cuál es su motivación explícita o implícita?
- ¿Quiénes definen los ejes de sistematización?
- ¿Quién conduce el proceso?
- ¿Qué tipo de asesoría o apoyo técnico se da durante la sistematización?
- ¿Qué uso se le dará, y por parte de quiénes, a los resultados obtenidos?

## **Algunos antecedentes centroamericanos**

En la Región se han sistematizado experiencias de grupos de base y ha habido algún desarrollo metodológico en torno a la sistematización, especialmente por parte de organizaciones no gubernamentales, como Alforja. Ciertas entidades oficiales como los Programas de Desarrollo Rural de Panamá y Costa Rica también han sistematizado procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. El Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) ha sistematizado experiencias de desarrollo territorial con enfoque de cuencas. El IICA, en conjunto con sus socios en varios países y territorios centroamericanos, sistematizaron experiencias de este desarrollo rural territorial en la provincia de Darién y Comarcas, Panamá; en tres territorios costarricenses, y en Belén Gualcho, Honduras. En Guatemala, con apoyo del Fondo España-SICA, la Universidad Rafael Landívar ha sistematizando tres experiencias de gestión territorial. En El Salvador, la Fundación DEMUCA sistematizó seis iniciativas de desarrollo rural, con características diversas, tomando como marco conceptual de análisis a la ECADERT, y comparándolas entre sí sobre la base de un conjunto de parámetros para capturar las mejores prácticas e identificar lecciones aprendidas.

En los Cursos Centroamericanos en Gestión del DRT se han presentado y discutido, como estudios de caso, diversas experiencias centroamericanas, españolas y brasileñas, y se ha creado también un foro virtual de intercambio y discusión comparada de experiencias sistematizadas en la Región. Quienes participaron en los dos primeros cursos regionales han sistematizado los procesos que acompañaron o de los cuales fueron gestores en más de una docena de territorios centroamericanos, reconstruyendo narrativamente dichos procesos, analizando sus resultados y explicitando los aprendizajes metodológicos obtenidos.

## **Funciones de la sistematización e intercambio de experiencias en el momento actual del proceso ECADERT**

La gestión del conocimiento, con participación de los distintos actores, es fundamental para el proceso ECADERT en los planos regional, nacional y territorial. Adquiere relevancia especial para el intercambio de experiencias entre territorios, ya sea al interior del país, entre países centroamericanos, o entre territorios de la Región y otros de América Latina, Europa e incluso, otras partes del mundo. La gestión del conocimiento sobre el DRT, en general, y estos intercambios de experiencias, se enriquecen en la medida en que estas hayan sido sistematizadas o, al menos, estén bien documentadas y se hayan generado reflexiones colectivas sobre ellas, para extraer aprendizajes tanto positivos como negativos.

Quienes participan en este tipo de intercambios, o en la discusión comparada de experiencias, fortalecen mutuamente sus capacidades, a la vez que generan nuevos conocimientos a partir de prácticas, vivencias y reflexiones compartidas. La gestión participativa de estos conocimientos en cada territorio, como también a través de redes y mediante espacios de discusión entre actores sociales, técnicos y científicos, permite identificar buenas prácticas, innovaciones metodológicas y organizacionales. Esto facilita la selección, adaptación o construcción de herramientas validadas por la experiencia, que pueden ponerse a disposición no solo de nuevas Organizaciones de Gestión Territorial<sup>2</sup>, sino también de quienes apoyan técnicamente estos procesos.

---

2 Bajo este concepto se incluyen las diversas formas organizativas que en los países de la Región se han estructurado para abordar la gestión del Desarrollo Rural Territorial, pero que no necesariamente toman este nombre.







# 2

## ALGUNAS TENDENCIAS SOBRESALIENTES DEL DESARROLLO RURAL EN CENTROAMÉRICA

En el proceso de ejecución de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) 2010-2030, se ha realizado la sistematización de varias experiencias en los distintos países y territorios participantes, como parte de un esfuerzo por aprender tanto de aquellas que se iniciaron antes de la formulación de ese instrumento regional, como de las que se han venido desarrollando posteriormente. Estas sistematizaciones no se han hecho bajo una metodología única, aun cuando sí se pueden encontrar en ellas elementos similares de abordaje metodológico y herramientas comunes.

Se exponen las sistematizaciones realizadas en Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, el Trifinio y República Dominicana, de tal forma que con este material se pueda llegar a algunos aprendizajes importantes relacionados con el desarrollo rural territorial y con los ejercicios de sistematización.

En el caso de Panamá, se toman las experiencias de la provincia de Darién y Comarcas, las de los distritos de Soná, Santa Fe, Mariato y Río de Jesús de la provincia de Veraguas..

Costa Rica aporta las experiencias de los Grupos de Acción Territorial Sur Alto y Sur Bajo, del Programa de Desarrollo Territorial Sostenible de la Cuenca Aranjuez-Sardinal (DETSAS), y la de los Grupos de Acción Local de la Zona Norte (Guatuso, Upala y Los Chiles).

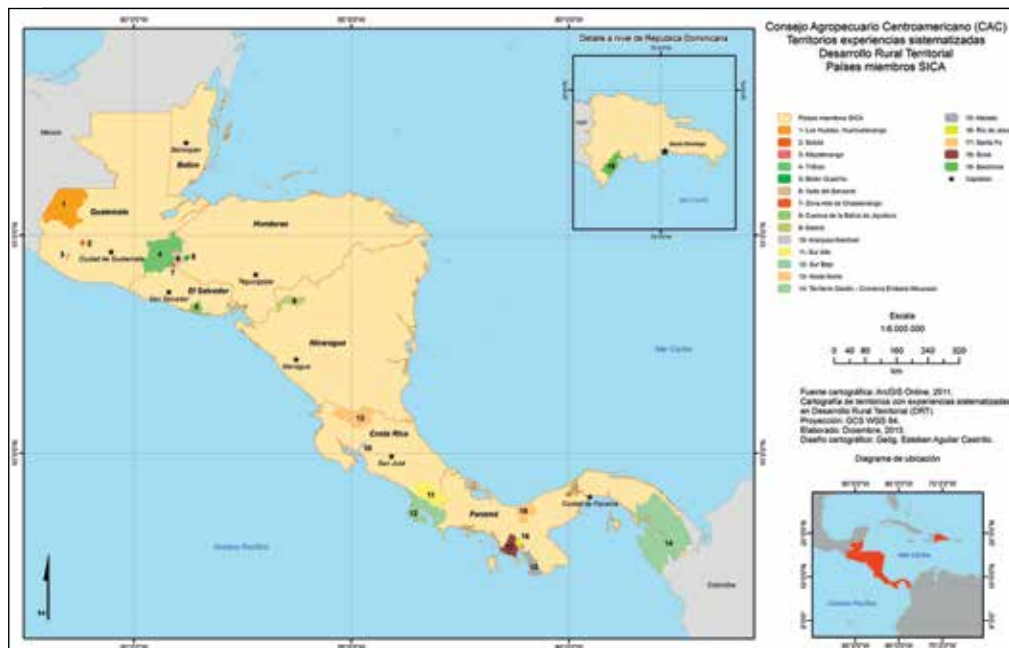
En Nicaragua, la referencia principal es el territorio de Madriz, aunque hay alguna experiencia anterior y se están iniciando procesos de gestión con este enfoque en otras zonas del país.

Honduras sistematiza su experiencia en los territorios de Belén Gualcho y el Valle del Sensenti.

En Guatemala, se analizan los territorios de Los Huistas, en el Departamento de Huehuetenango, del Grupo Gestor del Municipio de Mazatenango, perteneciente al departamento de Suchitepéquez, y de la Mancomunidad Sololá.

De una manera especial, se incluye la sistematización de la experiencia del territorio Trifinio, realizada por los participantes en el Segundo Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial, que hacen parte del equipo técnico vinculado a la ejecución del Plan Trifinio.

### Mapa 1. Experiencias territoriales sistematizadas en América Central y República Dominicana



Todas estas experiencias constituyen un material muy importante para profundizar sobre las características, modalidades de aplicación y perspectivas del desarrollo rural territorial, que no solo servirá de retroalimentación al proceso de ejecución de la ECADERT, sino que también le será útil a los distintos gobiernos, instituciones, organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas y cooperativas, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y entes de la cooperación internacional, entre otros actores, que tienen dentro de sus preocupaciones e influencia el tema del desarrollo de los territorios rurales. Las lecciones derivadas de estas sistematizaciones serán muy importantes para el

fortalecimiento de las organizaciones de gestión del desarrollo territorial que se han constituido o están en proceso de formación.

Las síntesis de dichas experiencias, así como la identificación de lecciones aprendidas en cada una, fueron elaboradas por personas vinculadas directamente a ellas o por equipos conformados por integrantes de las organizaciones locales y técnicos que apoyaron el proceso de gestión o su sistematización. Sus apreciaciones y conclusiones fueron respetadas al incorporarlas, de manera ligeramente abreviada, a esta obra colectiva, y en cada caso se incluye una nota con el reconocimiento respectivo.

Para una mejor contextualización de la información que se presenta en este documento, se realizan aquí algunas reflexiones básicas sobre ciertas tendencias sobresalientes del desarrollo rural en la Región como un todo, constituyéndose en un marco general con el propósito de orientar, en forma contextual, las lecturas de las respectivas experiencias presentadas. Estas consideraciones un tanto genéricas se complementan con secciones introductorias de contextualización en cada capítulo, a fin de que las experiencias territoriales puedan interpretarse a la luz del respectivo contexto nacional.

Si bien los siete países centroamericanos y República Dominicana son relativamente pequeños, en comparación con Brasil o México, la Región, como un todo, tiene más de medio millón de km<sup>2</sup> de extensión, y su población actual supera los 45 millones de habitantes. Los países miembros del Sistema de la Integración Centroamericana tienen, en conjunto, una población similar a la de Colombia, y un área mayor que la de Paraguay.

Los análisis realizados sobre la Región en los últimos años señalan el hecho de que los Estados centroamericanos lograron incrementar, en el período más crítico de la contracción económica, los niveles de inversión social e impulsaron medidas para proteger a los sectores más vulnerables de los posibles impactos de la crisis internacional. De esta manera se señala: “Si se toma en conjunto el período 2000-2008, la inversión social per cápita creció entre el 40 % y el 60 % en la mayoría de los países” (Programa Estado de la Nación, 2011:55)

También se indican incrementos en la cobertura educativa, incluso con la presencia de déficit estructurales en este aspecto central del desarrollo en la mayor parte de los países. En el mismo sentido, se enfatiza el incremento de algunos indicadores de salud, pero siempre haciendo la salvedad de los rezagos y asimetrías históricas existentes. La cobertura de los servicios de salud y pensiones es muy baja: cerca de 30 % a nivel regional y en Nicaragua, Honduras y Guatemala apenas alcanza 20 %.

Desafortunadamente, los análisis llevan a señalar el hecho de que Centroamérica, en los últimos tres años, se ha convertido en el territorio más violento de Latinoamérica, especialmente en los países del denominado Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). El deterioro de la seguridad ciudadana también se observa en zonas del litoral Caribe y en algunas ciudades de los demás países.

Por otra parte, en materia económica, como producto de la crisis internacional sucedida entre los años 2008-2009, se redujeron los niveles de crecimiento del Istmo. Efectivamente, para ese año la tasa de crecimiento de Centroamérica fue la más baja de todo el conjunto de los países latinoamericanos, se estancó e incluso declinó, situándose en el orden del -0,7 %

(la tasa más baja en los últimos veinte años) (Programa Estado de la Nación, 2011:58). Esta baja no fue, sin embargo, uniforme, pues algunos países la sufrieron más fuertemente, mientras que otros sobrellevaron mejor la crisis, y sus economías han retomado el ritmo de crecimiento anterior.

Asimismo, los términos de intercambio en el comercio exterior de la Región han tendido a deteriorarse. Esta tendencia adversa contrarresta los posibles beneficios del acceso al mercado internacional, aunque es compensada parcialmente por los flujos de capital del exterior, en particular por las remesas de los centroamericanos residentes en el exterior.

Dos tendencias especialmente desfavorables y que obligan a los diferentes países de la Región a intensificar sus acciones en materia de desarrollo rural son, el estancamiento en los niveles de pobreza y el aumento del desempleo. El Salvador, Honduras y Costa Rica mantienen los mismos niveles de pobreza reportados en la mitad de esa década. Nicaragua, Belice y Guatemala carecen de cifras recientes. Únicamente Panamá presenta una disminución de la pobreza en términos promedios, pero con indicadores altos en las áreas rurales. Por otra parte, la tasa de desempleo abierto en todos los países se incrementó en el período comprendido entre el 2007 y el 2009, ubicándose por encima del promedio latinoamericano, e impactando principalmente a las mujeres y a los jóvenes<sup>3</sup>.

Este fenómeno hace parte de otro mayor y con un significado estructural, el de la exclusión social y territorial. El de la exclusión social<sup>4</sup> ha sido conceptualizado por el Informe del Estado de la Región, como el dilema estratégico. Se señala que en esta primera década del siglo XXI, alrededor de 17,2 millones de personas *“subsisten en condiciones paupérrimas, con acceso nulo o precario a los mercados de trabajo, sin seguridad social y con bajísimos niveles de instrucción pública. Esta situación refleja un casi inexistente poder o capacidad individual y colectiva para influir sobre el funcionamiento de los mercados y sobre la redistribución social que el Estado debe realizar”* (Programa Estado de la Nación, 2011:459). Pero además, este fenómeno se presenta de una manera más aguda en territorios fronterizos y rurales de los países.

Las cifras de exclusión social varían por países; en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, se calcula que 4 de cada 10 hogares está en condición de exclusión. La cifra para Panamá es de 3 de cada 10 hogares y para Costa Rica, 1 de cada 10 hogares. Pero estas cifras promedio para cada país tienen manifestaciones más agudas en los territorios rurales, especialmente en aquellos mayormente excluidos, como los más remotos, incluyendo los de frontera, así como los pueblos indígenas y afrodescendientes (Programa Estado de la Nación, 2011).

---

3 “En 2009 el desempleo femenino fue entre 1,5 y 3,3 puntos porcentuales mayor que el de los hombres en Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, mientras que el desempleo de los jóvenes entre 15 y 24 años alcanzó a nivel regional una tasa de 10,4 %, el doble de la tasa general (Programa Estado de la Nación, 2011:58).

4 “La exclusión social es aquella condición en la que las personas tienen una nula o precaria inserción en los mercados de trabajo y no pueden ejercer los derechos sociales que constitucional o legalmente les han sido reconocidos. Esta incapacidad de ejercer los derechos indica que, en la práctica, las personas no gozan del estatus de ciudadanía social” (Pérez-Sáinz et al. 2010; Bottomore y Marshall, 1998), citados por (Programa Estado de la Nación 2011:461).



*Fig. 2. Región Copán Chortí, Guatemala.*



A lo anterior se agrega el hecho de que Centroamérica es uno de los territorios más vulnerables ante los efectos del cambio climático. Ello implica presiones significativas sobre la seguridad alimentaria, la disponibilidad de agua, la alteración y pérdida de la biodiversidad y todo ello conlleva una mayor propensión a desastres, daños a la salud humana y afectación de los medios de vida de los territorios rurales. En lo inmediato, la Región sufre los embates del incremento en la variabilidad climática, y en el mediano a más largo plazo se verá afectada más fuertemente por el calentamiento global.

La población rural en el Istmo se ha estimado para el año 2010 en 17,5 millones de personas y las proyecciones para el 2020 indican que esta cifra se mantendrá, mientras

que la población urbana seguirá creciendo. Con ello, la población rural centroamericana habrá bajado del 41 % en el 2010 al 35 % en el 2020 (León 2011:6). La reducción del peso relativo de la población rural es más rápida y acentuada en algunos países, sobre todo del sur del Istmo, que en otros, pero a mediano plazo será una tendencia generalizada en la Región.

El aumento general de población estuvo acompañado por un creciente grado de urbanización. A nivel regional, el peso de la población urbana aumentó 21 % entre los años 1970 y 2010. Esto pese a que la cantidad de los pobladores rurales también creció a un ritmo del 2 % anual, pero a un ritmo menor que las zonas urbanas que lo hicieron entre el 3 % y 4 % anual. Las dos terceras partes de la población centroamericana vive en las zonas urbanas. (Programa Estado de la Nación, 2011:111).

En términos culturales, la población centroamericana es extraordinariamente diversa, con siete grandes categorías étnicas: indígena u originaria, mestiza, mulata, creole, garífuna, asiática, y de ascendencia europea. Algunas de estas categorías están conformadas por diferentes grupos claramente diferenciados entre sí, en términos culturales. Así, por ejemplo, hay numerosos pueblos originarios cuyas raíces ancestrales están asociadas a por lo menos 78 lenguas y 28 dialectos (Lizcano 2004). Centroamérica es, pues, una región multicultural y multilingüística, aspecto de considerable importancia al abordar el desarrollo territorial. Aun cuando el lenguaje y la etnicidad no son necesariamente los elementos definitorios de la territorialidad, están estrechamente asociados a la identidad cultural que es básica para el sentido de pertenencia, tanto grupal como territorial.

Desde el punto de vista de la estructura del empleo, las actividades agropecuarias son las más importantes del conjunto de los territorios rurales, pero con el transcurso del tiempo han tendido a disminuir. Las diferencias al respecto entre los países son considerables. A las actividades agropecuarias que constituían el 54 % de la PEA rural en el año 2000, le siguen en importancia, el comercio con un 15 %, los servicios con 11 %, la industria con 11 %, la construcción con 5 %, comunicaciones y electricidad con 3 % y las actividades financieras con 1 % (León 2011:7).

El conjunto de la economía rural de Centroamérica es particularmente débil para dar respuesta a las crisis del entorno global, especialmente por los procesos de descapitalización que ha experimentado, su reducida productividad y la debilidad que existe en la institucionalidad responsable de la prestación de los servicios de apoyo. Esto se hace más sensible en una economía rural altamente fragmentada por la existencia de un polo de grandes empresas de alta densidad de capital, vinculadas principalmente al mercado internacional y con eficientes parámetros productivos, sistemas modernos de calidad y con una articulación en los mercados internacionales. El otro polo está formado por unidades empresariales pequeñas y medianas, acompañadas de un campesinado pobre de subsistencia, muchas atravesando por serias dificultades con los mercados para sus productos y mediana o baja productividad. En sus segmentos más pequeños y pobres hay una alta diversificación de los ingresos con trabajo asalariado y prestación de servicios en los diferentes sectores de la economía rural.

La institucionalidad para el desarrollo de los territorios rurales constituye uno de los aspectos más críticos de la ruralidad centroamericana. Su debilidad se presenta de múltiples

formas: baja cobertura en la prestación de los servicios fundamentales como educación, salud, electricidad, agua potable, seguridad ciudadana, caminos y transporte, y una menor presencia de los programas orientados al desarrollo agropecuario: investigación y extensión rural, comercialización de productos, sanidad vegetal y salud animal, riego y drenaje, principalmente. A ello se agrega un persistente debilitamiento de las organizaciones sociales involucradas en la producción, comercialización, conservación del ambiente y recursos naturales, fomento y defensa de los derechos de la mujer, de la juventud y de la población de la tercera edad. Todo esto se suma a la existencia de acciones u omisiones históricas que tienden a la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes, que constituyen una numerosa y significativa población de muchos territorios rurales de la Región.

A esto se suma la relativa debilidad de muchos gobiernos locales, no sólo técnico-financiera, sino también en términos de su precaria experiencia en la construcción de visiones compartidas de futuro para sus respectivos territorios y su limitado papel en la gestión del desarrollo territorial. Esto hace necesario fortalecer las capacidades de los municipios y de las mancomunidades o asociaciones intermunicipales.

En la mayor parte de los territorios rurales se presenta una ausencia o debilidad de los espacios de participación, diálogo y negociación. Esto deja al conjunto de la población con posibilidades muy limitadas de ejercer sus derechos ciudadanos, y plantea el reto de generar mecanismos y prácticas que favorezcan el involucramiento activo de la sociedad civil en la gestión territorial.

Todo lo antedicho forma parte de la problemática institucional de la ruralidad centroamericana.

A los anteriores problemas institucionales se agrega una debilidad de la política pública nacional, no solo por la falta de voluntad política que existe para determinados temas y coyunturas, sino por su carácter cortoplacista, en muchos casos con visos de improvisación. Pero además, se carece de los instrumentos institucionales, organizacionales y de recursos indispensables para llevar a la práctica esas políticas.

La ECADERT y las experiencias conducentes a la aplicación del enfoque de desarrollo rural territorial son iniciativas que podrían contribuir a generar condiciones favorables para las transformaciones institucionales y productivas que demandan la mayoría de los territorios rurales de la Región. Estas experiencias hay que verlas con una perspectiva temporal de largo plazo, pues los determinantes de la situación de atraso y de bajo desarrollo de los territorios rurales tienen un sentido estructural y una profundidad que exigen esa mirada de futuro, como condición fundamental para despertar y desatar todas las fuerzas transformadoras y las riquezas que cada territorio encierra.

Así lo han comprendido importantes instancias de gobierno e instituciones de los países de la Región, cuando hacen un esfuerzo por articular la ECADERT con sus políticas, planes, programas y proyectos, pero además con acercamientos progresivos a los territorios rurales con una mentalidad sistémica y dialógica. Esta es indispensable para la creación de los espacios de interlocución y negociación necesarios para emprender la construcción del desarrollo rural desde las mismas bases económicas, naturales, sociales, culturales



e institucionales de los territorios, expresadas estas por la intervención organizada y consciente de sus actores sociales.

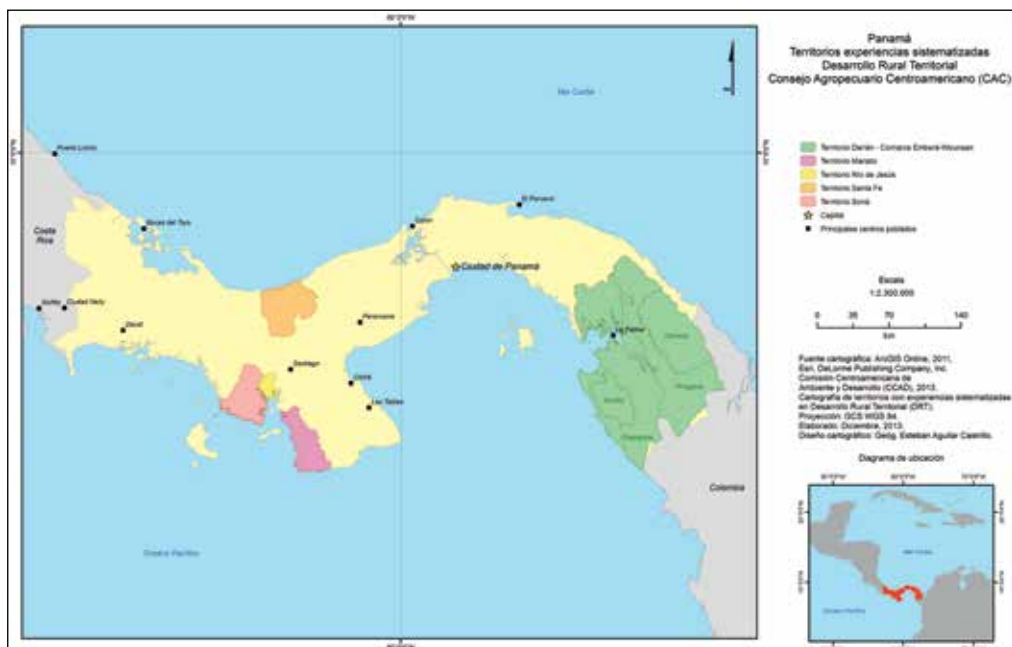
En el texto que sigue se expondrán experiencias de Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala, la zona del Trifinio y República Dominicana, precedidas de un análisis del contexto de cada país, para una mejor comprensión de las condiciones socioeconómicas, ambientales e institucionales en las cuales se realizan.

# 3

## EXPERIENCIAS DE DARIÉN, SONÁ, SANTA FE, MARIATO Y RÍO JESÚS, PANAMÁ

En este capítulo se hará referencia a cinco procesos de gestión territorial en la República de Panamá y a los aprendizajes obtenidos por quienes participaron en ellas o en su sistematización.

**Mapa 2. Experiencias territoriales sistematizadas en Panamá**



## Contexto general

Panamá es el país menos rural y agropecuario de la Región Centroamericana, pues el conjunto de su economía depende, principalmente, de una fuerte actividad del sector servicios y finanzas, sobre todo del conglomerado de servicios de transporte y logística orientados hacia el comercio mundial, cuyo epicentro es el Canal de Panamá. Tiene la Población Económicamente Activa Rural más baja de los países de la Región, significando el 29,9 % de la PEA total,<sup>5</sup> e igualmente la proporción más baja de población rural (35,4 %)<sup>6</sup>. Casi la mitad de la población vive en la región metropolitana, integrada por las ciudades de Panamá y Colón.

Panamá contaba en el 2010 con el ingreso per cápita más alto de la Región, 6018 dólares por año de bienes y servicios por habitante a precios del año 2000 (Programa Estado de la Nación 2011:541). Por otra parte, el Índice de Desarrollo Humano de este país creció de manera sostenida entre la última década del siglo pasado y la primera del siglo actual. Así, en 1990 tenía un IDH de 0,765 que evolucionó en el año 2000 a 0,811 y en el 2007 a 0,840. (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2010:26). La distribución de este elevado ingreso por habitante es, sin embargo, muy dispar, tanto socialmente como entre los territorios rurales y la urbe.

A pesar de su menor peso relativo, el medio rural panameño es muy importante no solo por la producción y las personas que lo habitan, sino por la extraordinaria riqueza ambiental que posee, con extensas áreas protegidas terrestres y marinas y un área boscosa muy significativa. Tiene una cobertura forestal equivalente al 43,7 % del territorio y un 18,7 % de áreas terrestres protegidas. (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011:559). Panamá es un importante reservorio de biodiversidad por la cantidad de especies animales y vegetales, y por sus particularidades como lugar de encuentro entre el norte y el sur del hemisferio.

El área dedicada a las actividades agropecuarias es, no obstante, significativa. La superficie agrícola de tierras arables asciende a 2 230 000 hectáreas, la de cultivos permanentes a 147 000 hectáreas y la superficie de praderas y pastos permanentes es de 1 535 000 hectáreas (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011:560).

Desde el punto de vista agropecuario, las principales actividades son los granos básicos (especialmente arroz, aunque también otros granos), las frutas (banano, melón, piña y sandía), café y caña de azúcar. Existe además producción hortícola para el mercado interno. También la ganadería bovina y las especies menores son actividades importantes. En zonas altas hay producción lechera especializada, mientras que en altitudes medias o bajas la ganadería es de doble propósito, o para carne.

---

5 Costa Rica tiene el 34,6 %; El Salvador, el 37,5 %; Guatemala el 43,8 %; Honduras 47,3 % y Nicaragua el 40,1 % (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011:532).

6 Belice: 48,1 %, Costa Rica 41,0 %; El Salvador 36,8 %; Guatemala 59,1 %; Honduras, 48,7 % y Nicaragua 43,0 %. (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011:531).



*Fig. 3. Graduados panameños de Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.*



En forma complementaria a las actividades agropecuarias, se han desarrollado en la ruralidad panameña en forma progresiva, los servicios y el comercio, presentándose así una mayor diversificación económica. Por otra parte, es el país con más producción pesquera de la Región con un valor equivalente a un 60 % de la pesca total originada por el conjunto de los países.

La economía panameña es muy dinámica. Durante el período 2001 al 2009 fue la economía de mayor dinamismo en la Región, y una de las más dinámicas de América Latina. Su crecimiento actual es igualmente significativo, y las perspectivas de mediano plazo son halagüeñas, en parte por el impacto de las obras de ampliación del Canal de Panamá.

El dinamismo de la economía panameña aún no se ha traducido positivamente en la reducción de la exclusión social. Según los últimos trabajos de medición de este fenómeno, se considera que el 30 % de los hogares panameños está en condiciones de exclusión social,

y esta proporción es más aguda en las áreas rurales e indígenas (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011).

Las experiencias que a continuación se exponen reflejan esta situación de exclusión, pero también expresan la acción de los actores de los territorios rurales analizados en la búsqueda de nuevas posibilidades, así como las iniciativas gubernamentales que la apoyan y el proceso de construcción de una política pública de desarrollo rural territorial.

Efectivamente, antes de la aprobación de la ECADERT el gobierno de Panamá por intermedio de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural del MIDA (Ministerio de Desarrollo Agropecuario) elaboró el documento “Política Nacional de Desarrollo de los Territorios Rurales”, que orientó las acciones emprendidas a partir del año 2006, con el apoyo del Fondo Mixto Hispano Panameño<sup>7</sup>.

Durante los años 2007 y 2008 se desarrolló el proceso para la constitución del primer observatorio experimental de desarrollo territorial en el distrito<sup>8</sup> de Santa Fe, provincia de Veraguas. De esta manera, teniendo en consideración que la ECADERT se aprueba por los Ministros de Agricultura el 12 de marzo del 2010 y a nivel presidencial el 30 de junio de ese mismo año, Panamá es precursor de los procesos de formulación y aprobación de la ECADERT.

Antes de esta decisión institucional se desarrolló el Programa Municipios Siglo XXI (1994–999) en 13 municipios como fase piloto. En estos municipios se promovió la participación democrática, la descentralización y la concertación de todos los sectores de la sociedad en el desarrollo del territorio. Se conformaron los Comités de Desarrollo Municipal con participación de todos los actores sociales e institucionales. En tres de estos municipios (Soná, La Pintada y Portobelo) el proceso fue acompañado por las Naciones Unidas. A partir de 1998 se constituyeron los Centros de Gestión Local (CEGEL), impulsados por la Procuraduría de la Administración<sup>9</sup> con el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta evolución obedece a la formalización del grupo de acción territorial con el otorgamiento de personería jurídica con participación mixta, de la sociedad civil y el Estado. Estos CEGEL fueron establecidos como espacios de concertación para impulsar en forma participativa, desde el ámbito municipal, políticas públicas para reducir el fenómeno de la exclusión social y

---

7 El Convenio Básico de Cooperación Científico - Técnica firmado entre España y Panamá en 1983 estableció el mecanismo de las Comisiones Mixtas Hispano - Panameñas de Cooperación, que son reuniones de alto nivel mediante las cuales ambos países establecen acuerdos sobre las líneas generales de la cooperación que el Reino de España ofrece a la República de Panamá.

8 En la organización político-administrativa del territorio de la República de Panamá, el distrito constituye el segundo nivel de división, después de la provincia, figura que equivale al cantón o municipio de los demás países. Panamá está dividido en nueve provincias y cinco comarcas. En la actualidad existen 75 distritos.

9 La Procuraduría de la Administración tiene jurisdicción a nivel nacional al igual que la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría General de la Nación, con la cual encabeza el Ministerio Público, y tiene su propia organización administrativa y financiera. El Procurador de la Administración tiene la misma jerarquía, prerrogativas y derechos que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y los Ministros de Estado.

contribuir a la vinculación de la población al proceso de desarrollo. Posteriormente, en el 2004 se apoyó la constitución del CEGEL de Darién y Comarcas, como parte de la estrategia de sostenibilidad del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de Darién, que finalizaba en ese año. De estos se hará referencia al de Darién y Comarcas, y al distrito de Soná en la provincia de Veraguas.

Posteriormente se crean, bajo la orientación de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural del MIDA, los Consejos de Desarrollo Territorial de los distritos de Santa Fe y Barú. Con estas experiencias, la Dirección Nacional de Desarrollo Rural conforma los Consejos de Desarrollo Territorial de los distritos de Mariato y Río Jesús. Por su parte, el proyecto PARTICIPA<sup>10</sup>, enmarcado en la Dirección Nacional de Desarrollo Rural y con apoyo del FIDA, realiza acciones en los distritos de Cañazas, Las Palmas, Santa Fe, San Francisco y Soná.

Mediante el Decreto Ministerial DAL-030 del 19 de agosto del 2010, Panamá estableció la Comisión Nacional de ECADERT, que se reunió el 28 de octubre de ese mismo año. En el marco de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), el propósito de su creación fue apoyar los procesos de desarrollo rural en el país, con especial énfasis en los territorios focales seleccionados. Esta Comisión ha estado constituida por varios actores importantes pues en ella participan las siguientes organizaciones, tanto de gobierno como de la sociedad civil y la cooperación internacional: Asociación de Municipios de Panamá, Asociación de Municipios de Veraguas, Autoridad Nacional del Ambiente, Asociación de Agricultura Orgánica de Panamá, Consejo de Desarrollo Territorial de Santa Fe, Centro de Gestión Local de Soná, Fundación Natura, Ministerio de Educación, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Desarrollo Social, Patronato del Servicio Nacional de Nutrición, Red de Agroindustria Rural de Panamá, Secretaría del Plan Alimentario Nacional, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Asociación Unidos por la Esperanza.

La coordinación de este organismo recae en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) por intermedio de la Dirección de Desarrollo Rural. Desde su creación ha seleccionado los territorios focales, a la vez que ha organizado el apoyo técnico para sus procesos de gestión territorial, y coordinado la participación de los territorios seleccionados en las convocatorias del Fondo Regional de la ECADERT para el financiamiento de proyectos en ellos. Como producto de estas acciones, en Panamá se tienen siete territorios focales seleccionados, y en el marco de la ECADERT, el financiamiento de cuatro proyectos con un costo total de 907 650 de dólares correspondiente a recurso del Fondo Española-SICA y aporte local para dos territorios focales los distritos de Río de Jesús y Santa Fe.

Como resultado de la incidencia de esta Comisión, el Gobierno de Panamá expidió el Decreto de Gabinete N°27 el 8 de octubre del 2013, con la firma del Presidente de

---

10 El Proyecto PARTICIPA responde al Programa Estratégico del FIDA para Panamá, al Plan de Desarrollo del País y sectorialmente, a la Estrategia Nacional de Desarrollo del MIDA, procediéndose a la firma del Convenio de Préstamo No.750-PA el 15 de junio de 2008, entre la República de Panamá y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. El Proyecto tiene una duración de seis años y se ejecuta desde el 31 de marzo de 2010 hasta el 31 de marzo de 2016.

la República y todos los Ministros de Estado, mediante el cual se decide el impulso al desarrollo de las zonas rurales adoptando la metodología y los mecanismos estratégicos planteados por el desarrollo rural con enfoque territorial. En tal sentido, decide adoptar e implementar la ECADERT y darle todo el apoyo administrativo, político y financiero. Por otra parte, le da estatuto jurídico a los Consejos de Desarrollo Territorial y a toda la estructura nacional establecida por la ECADERT.

Con este instrumento, el proceso de desarrollo de los territorios rurales tendrá mayores posibilidades políticas e institucionales para llevarse a la práctica y se están creando las condiciones necesarias para darle viabilidad a una política nacional de desarrollo rural territorial que coadyuve positivamente a superar los problemas que presenta la ruralidad de este país.

## **Experiencia del territorio de Darién y las Comarcas<sup>11</sup>**

### *Características del territorio*

Darién es un territorio fronterizo ubicado al este de la República de Panamá, de gran extensión y poca población<sup>12</sup>; cuenta con limitada infraestructura de comunicación vial y provisión de servicios básicos, como los de agua potable, educación y salud. Pero es también el territorio de mayor riqueza natural y cultural de Panamá, por ello fue declarado por la UNESCO como Patrimonio Natural de la Humanidad y Reserva de la Biosfera. En él cohabitan distintas culturas indígenas, algunas de ellas provenientes de Colombia, y afrodescendientes que formaron comunidades libres tras escapar de la esclavitud en el período colonial. Más recientemente han inmigrado colonos mestizos o “interioranos” procedentes de otras regiones del país.

### *Antecedentes de la experiencia*

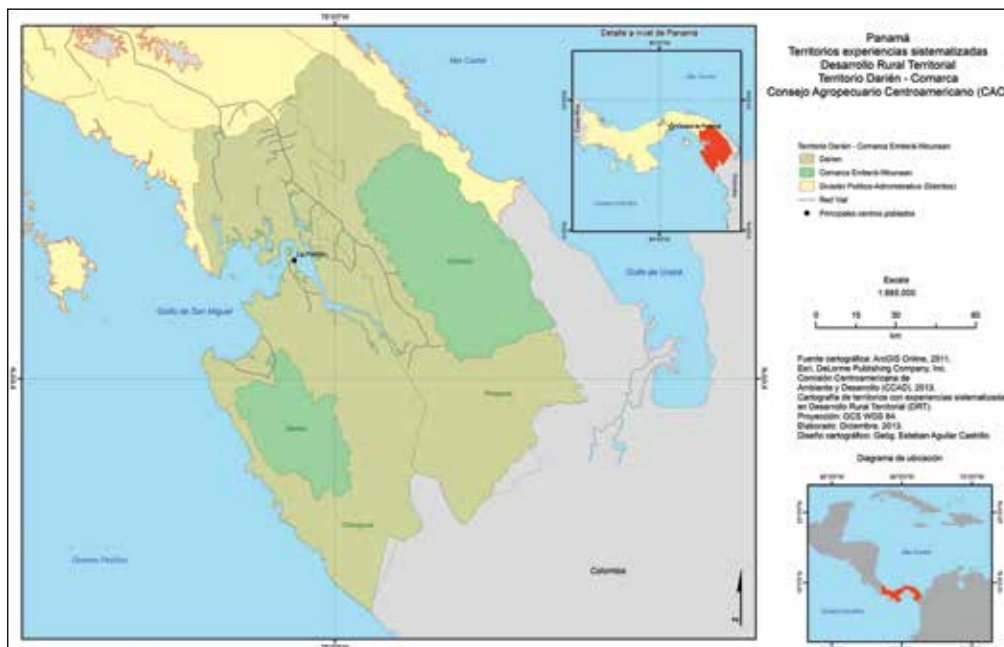
En 1997, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) financió un proyecto de desarrollo rural en Darién, con una inversión de 14 millones de dólares, que promovió la creación y fortalecimiento de las capacidades locales, en términos de generación y

---

11 Basado en la sistematización de la experiencia de Darién, síntesis elaborada por Hermel López, de la Asociación de Profesionales Darienitas (APRODISO), “Sistematización de la experiencia de CEGEL Centro de Gestión Local para el Desarrollo Sostenible de Darién y las Comarcas” (documento preliminar, Panamá, 2010).

12 Tiene una extensión de 16 803 km<sup>2</sup>, incluidas las comarcas. Está ubicada en el extremo oriental del país y limita al norte con la provincia de Panamá y la comarca de Guna Yala. Al sur limita con el océano Pacífico y la República de Colombia. Al este limita también con la República de Colombia, y al oeste con el océano Pacífico y la provincia de Panamá. Al año 2010 la provincia tenía 46 951 habitantes, para una densidad de 3,7 hab/km<sup>2</sup>, con una población dispersa y heterogénea, y localizada en numerosos centros poblados pequeños, vinculados a los cursos de agua. Se registran permanentemente flujos migratorios muy significativos desde y hacia la provincia.

### Mapa 3. Territorio de la Provincia de Darién y Comarcas, Panamá



fortalecimiento del capital humano y social, así como la promoción de oportunidades para su desarrollo. El proyecto PRODARIEN terminó su ejecución en el año 2005, y como estrategia de sostenibilidad, desde el 2004 se creó CEGEL Darién y Comarcas, constituido por más de 50 organizaciones de base comunitaria, así como por las autoridades y los gobiernos locales, como una instancia de diálogo y negociación entre los actores del territorio, representativos y comprometidos con su desarrollo.

Como parte de la estrategia de sostenibilidad de este proceso se creó la Asociación de Profesionales de Darién para el Desarrollo Integral y Sostenible (APRODISO), conformada por 26 profesionales del territorio, mayormente funcionarios del proyecto PRODARIEN, con la finalidad de brindar su capacidad técnica y administrativa para acompañar a CEGEL y sus organizaciones, en los emprendimientos en pro del desarrollo del territorio.

#### *El desarrollo de la experiencia*

##### **Primera Fase: 2004-2006**

Esta primera fase se caracterizó por el acompañamiento del Proyecto PRODARIEN, así como del PNUD al desarrollo de CEGEL. Una característica de ello fue que durante el proceso no se tuvo el apoyo y auspicio de la institucionalidad pública. El desafío de esta



fase fue que CEGEL se apropiara del proceso, como organización de gestión territorial, lo cual se logra con la participación y negociación que se dio entre actores claves del territorio.

CEGEL experimentó un crecimiento en el número de organizaciones que la integraban, y con el apoyo de PRODARIEN y APRODISO lograron movilizar recursos para desarrollar distintas iniciativas de desarrollo. Agencias de cooperación internacional como el FIDA, la FAO, el Proyecto PRODARIEN, apoyaron el desarrollo de CEGEL con el financiamiento de distintas iniciativas, ejecutadas por las organizaciones socias. Se logró movilizar 180 000 dólares para microcrédito, gestión de riesgos, infraestructura social, gestión de asistencia técnica y proyectos TeleFood<sup>13</sup>.

Esta etapa termina con el fortalecimiento de CEGEL mediante la personería jurídica, oficinas, personal contratado, cuentas bancarias, y su reconocimiento como una organización representativa del territorio.

## **Segunda Fase 2006-2009**

La segunda fase se inicia con el cambio de directiva y el cierre del proyecto que facilitó la creación de CEGEL Darién y Comarcas. Manteniendo el principio de participación, los socios escogieron una presidenta de la etnia negra, aun cuando había una mayor representatividad de las organizaciones indígenas. Sin el apoyo logístico de PRODARIEN, la participación de las organizaciones de la zona sur decreció por los costos de transporte y las distancias. Aunque se incorporaron otras organizaciones, la participación en las asambleas disminuyó. CEGEL logró la representatividad de Darién en el proceso de Concertación Nacional que promovió el PNUD y que contó con el apoyo del Gobierno Nacional. Las fortalezas de CEGEL y su alianza con APRODISO le permitieron ampliar las iniciativas de movilización de recursos y atender las demandas de las organizaciones socias que estaban más próximas a su sede. CEGEL contrató personal para desarrollar estas iniciativas y se fortaleció así con equipamiento propio.

En esta fase se movilizaron fondos por un valor de 415 000 dólares, para proyectos de turismo local sostenible, TeleFood, Programa de Pequeñas Donaciones, Programa Activos Culturales ACUA<sup>14</sup> y fondos provenientes de la responsabilidad empresarial.

---

13 Son donaciones que se hacen para financiar proyectos pequeños y autónomos que contribuyan a la seguridad alimentaria de los usuarios, auspiciadas por la FAO. El presupuesto para cada proyecto no puede sobrepasar el monto de 10 000 dólares.

14 La Fundación ACUA es una organización sin ánimo de lucro, cuyo objetivo principal es promover el desarrollo de las comunidades rurales y urbanas a partir de la generación de ingresos y la valorización de sus activos culturales por medio de los intercambios de saberes, la investigación y el reconocimiento social, institucional y académico de los saberes tradicionales.

## *La práctica de la sistematización de experiencias*

En el transcurso de la experiencia se introdujo la práctica de la sistematización al finalizar cada una de las dos etapas del proceso. Este trabajo se realizó con dos hipótesis, como ejes de sistematización: la primera sobre el valor del modelo organizativo de CEGEL para promover la participación de los socios y la segunda, sobre la representatividad de ellos.

En esta tarea de sistematización se identificaron como barreras, el bajo nivel educativo de los miembros de las organizaciones, la falta de compromiso de algunos de los dirigentes y la ausencia de recursos logísticos del proyecto PRODARIEN para apoyar la movilización de los socios de CEGEL.

Sin embargo, posteriormente se identificaron factores movilizados del proceso de organización de CEGEL, entre los que sobresalieron: a) el acompañamiento técnico y administrativo de APRODISO, b) el reconocimiento de CEGEL como organización representativa del territorio por parte de las autoridades nacionales y donantes, c) el desarrollo de las capacidades de las organizaciones socias y d) el empoderamiento de sus dirigentes y socios, aspecto que posibilitó el desarrollo de emprendimientos sociales y económicos para la mejora de la calidad de vida de las comunidades.

## *Aprendizajes de la experiencia*

Algunas lecciones aprendidas de esta experiencia fueron:

- El surgimiento y desarrollo de una organización gestora del desarrollo del territorio requiere de un acompañamiento técnico y administrativo que promueva el desarrollo de sus capacidades, el cual puede ser logrado mediante alianzas con organizaciones sin fines de lucro o proyectos de desarrollo.
- Cuando la escala del territorio es relativamente grande, el modelo organizativo tiene que ajustarse y descentralizarse para compensar las mayores distancias, tiempos y costos de transporte, a fin de que sea factible reunir a los miembros de la organización de gestión territorial y mantener la representatividad de las distintas zonas.
- Es necesario crear canales de comunicación utilizando medios masivos como la radio y tecnologías de información y comunicación como internet y telefonía celular, cuando las organizaciones están dispersas geográficamente.
- El modelo organizacional en los territorios multiculturales debe procurar una adecuada representación y participación de todos los grupos étnicos, independientemente de su participación demográfica relativa en el territorio.
- La incorporación de nuevos actores sociales con valores y estrategias de vida divergentes respecto a los tradicionales del territorio, genera conflictos potenciales.
- La falta de acompañamiento técnico por parte del Estado requiere de la búsqueda de alianzas con organizaciones no gubernamentales establecidas localmente, que puedan aportar este acompañamiento.

- El desarrollo de organizaciones gestoras de los territorios requiere de la participación de gobiernos y autoridades locales, incluyendo las tradicionales. Esta participación puede adoptar diversas modalidades, desde la membresía en la organización gestora del territorio hasta la conformación de entidades fiscalizadoras constituidas por representantes de los gobiernos locales y autoridades tradicionales.
- La organización de gestión territorial debe tener vida jurídica para que pueda contraer obligaciones y ejercer derechos, a fin de cumplir sus funciones en representación del territorio, gestión de apoyos financieros e incidencia en la formulación de políticas y asignación de recursos públicos. La personería jurídica facilita asimismo la intervención directa del grupo gestor en la formulación y ejecución de proyectos en función de una visión consensuada del futuro del territorio.
- Tener una organización que represente al territorio en su conjunto, y que reúna en su seno a múltiples actores sociales e institucionales del territorio, permite incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas y negociar las demandas de esos actores desde una posición más fuerte que la de cada una de sus miembros, individualmente.
- La creación de espacios de participación efectivos para las mujeres de distintas etnias, al lado de los hombres, permite no solo fortalecer sus capacidades, acceder a la educación y generar oportunidades económicas para ellas, sino robustecer a las propias asociaciones y mejorar su gestión, creando nuevos liderazgos y desarrollando un modelo organizativo con mayor equidad de género e integración de las distintas culturas.

## **Experiencia del Centro de Gestión Local de Soná<sup>15</sup>**

### *Ubicación y características del territorio*

El distrito de Soná, de la provincia de Veraguas, tiene una extensión de 1530 km<sup>2</sup> y una población de 28 831 habitantes para una densidad demográfica de 18,84 hab/km<sup>2</sup>, y está compuesto por 10 corregimientos. Su actividad comercial principal es la ganadería bovina con cerca de 65 000 cabezas, la siembra de arroz mecanizado, la agricultura de subsistencia, la pesca y algunas iniciativas de turismo.

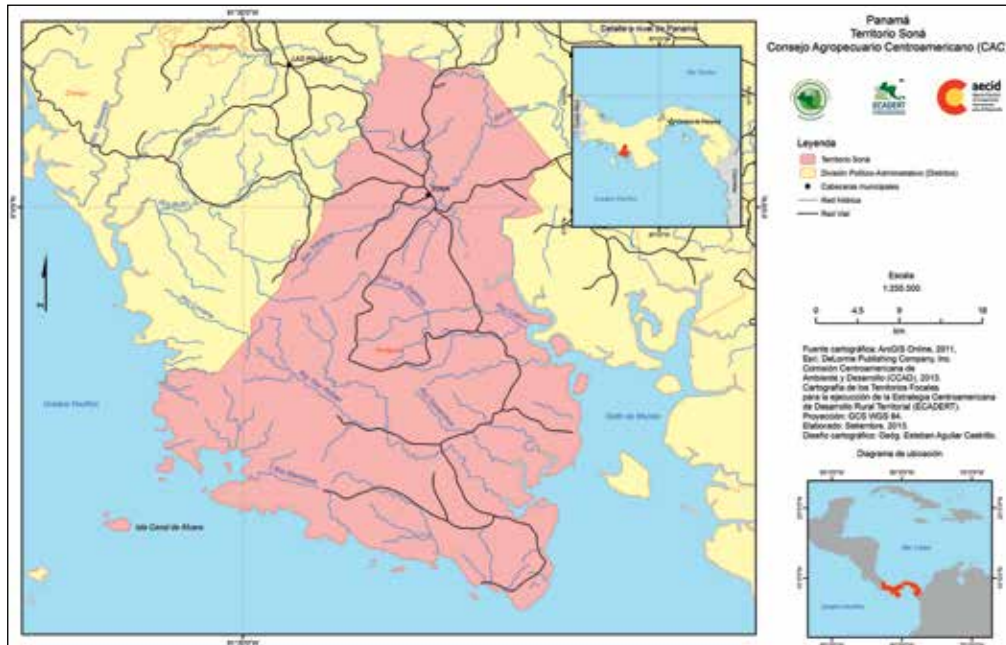
### *Ente impulsor y equipo facilitador*

Los impulsores de esta experiencia, al igual que en el caso de Darién, fueron el PNUD, la Procuraduría de la Administración y el Municipio de Soná.

---

<sup>15</sup> Basado en la presentación “Acción Local, Visión Global. CEGEL Soná”, elaborada por Faustino Camaño, Rigoberto Ríos y Susana Morales.

## Mapa 4. Territorio de Soná, Panamá



Además, contó con un equipo de técnicos y consultores del PNUD y de la Procuraduría de la Administración y un promotor. La municipalidad aportó el trabajo de secretaría y de los miembros de la administración municipal.

### *Abordaje metodológico de la gestión*

La primera tarea realizada fue la sensibilización de las autoridades del gobierno local, con el propósito de contar con su anuencia y apoyo al proceso. Posteriormente se realizó la tarea de identificación, caracterización, sensibilización y capacitación de actores importantes del territorio tales como empresarios, instituciones públicas, ONG y organizaciones sociales.

Realizada esta labor, se conformó la mesa de concertación o diálogo y en su seno se acordó la realización de un proceso de elaboración del plan estratégico distrital, aspecto medular para orientar las acciones futuras.

A su vez, se logró la legalización e institucionalización del CEGEL y la ejecución de acciones complementarias conducentes al fortalecimiento de la capacidad institucional del CEGEL y el Municipio.

El CEGEL se organizó con una Junta Directiva, de la cual dependía el coordinador de la Unidad Técnica. También se estableció la Unidad de Desarrollo Local Municipal y el Comité de Crédito, así como los Comités de Trabajo.

La Unidad de Desarrollo Local Municipal organizó a los sectores involucrados en comisiones de salud, educación, sector agropecuario, turismo, sociedad civil, cultura y deporte, infraestructura y transporte, y comercio e industria.

### *Herramientas para la gestión territorial*

Las principales herramientas utilizadas fueron: el diagnóstico territorial, el inventario y caracterización de actores y organizaciones, las reuniones con estos, la aplicación del FODA, la planificación estratégica participativa, la mesa de negociación y diálogo, y los proyectos demostrativos (microempresarial y de apalancamiento de fondos).

Todo esto se hizo bajo los conceptos de equidad, participación, alianzas estratégicas, biodiversidad y la búsqueda de calidad de vida.

### *Objetivos del CEGEL de Soná*

- Apoyar al municipio en la planificación estratégica para el desarrollo sostenible del distrito.
- Promover y fortalecer la autogestión de organizaciones comunitarias.
- Establecer relaciones con instituciones oficiales y privadas, nacionales o internacionales vinculadas con la promoción de programas y proyectos de desarrollo integral de las comunidades.
- Contribuir con las autoridades locales en la solución de problemas comunitarios.
- Promover la conservación del ambiente.

### *Composición y órganos de dirección del CEGEL*

Estuvo integrado por el gobierno local, las instituciones del gobierno central, las ONG, las organizaciones comunitarias y las empresas.

Sus órganos de dirección han sido la Asamblea General, la Junta Directiva, los Comités de Trabajo y el Equipo Técnico Administrativo.

### *Acciones del CEGEL*

El Programa contribuyó con la movilización de recursos y oportunidades de desarrollo para el distrito de Soná. Se identificaron las potencialidades y capacidades del distrito para movilizar recursos. Se detectaron las fuentes de cooperación nacional e internacional, públicas y privadas. Realizado esto, se iniciaron los contactos con estas fuentes financieras y de cooperación técnica y se organizaron encuentros con los potenciales beneficiarios del distrito. Al respecto, se realizaron encuentros con la Fundación Natura, GRUDEM, Fundación Interamericana. Además, se realizaron contactos con la Agencia Española de Cooperación Internacional, el IICA, el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales, la OIT y la Dirección de Cooperación Técnica del Ministerio de Planificación y Política

Económica (hoy Ministerio de Economía y Finanzas), proyectándose una solicitud de donación a la Fundación Interamericana a través de la ONG de Veraguas, en ese momento.

### *Logros*

- Se cuenta con programa de microcrédito.
- Se cuenta con un modelo piloto de atención integral a víctimas de violencia doméstica.
- Integración entre CEGEL y la municipalidad.
- Inicio de operación de la Extensión de la Universidad de Panamá, en Soná.
- Construcción de la nueva biblioteca pública.

### *Limitantes*

- Delimitación de competencias.
- Objetivos y resultados complejos.
- Dificultad para la institucionalización.
- Recursos humanos con poca experiencia.
- Limitada sensibilización ciudadana en cuanto a participación
- Cultura político-partidista poco favorable a la participación activa de la población en la toma de decisiones.
- Burocracia estatal poco proclive al diálogo y a la concertación.

### *Condiciones favorables*

- Voluntad política del gobierno local.
- Entes impulsores con alta credibilidad y buenas referencias.
- Alta vocación organizativa de la comunidad.
- Equipo técnico de apoyo.
- Recursos básicos necesarios disponibles.
- Participación de actores claves.

## **Experiencia del distrito de Santa Fe: Consejo de Desarrollo Territorial y Plan Estratégico<sup>16</sup>**

### *Ubicación y características del territorio*

Este distrito, perteneciente a la provincia de Veraguas, limita al norte con el mar Caribe, al sur con el distrito de San Francisco, al este con el distrito de Calobre y la provincia de Colón y al oeste con el distrito de Cañazas y la provincia de Bocas del Toro.

---

<sup>16</sup> Basado en la síntesis elaborada por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Rubén Darío Quirós, José Bósquez, Edgar Serrano y Domingo González, "Sistematización del proceso de constitución y formulación de los planes estratégicos de los Consejos de Desarrollo Territorial en Panamá. Casos: Distrito de Santa Fe, provincia de Veraguas; Distrito de Barú, provincia de Chiriquí", 2010.

Tiene una extensión de 1921 km<sup>2</sup> y una población de 13 535 habitantes, lo cual significa una densidad demográfica baja de 7 hab/km<sup>2</sup>. Es de clima templado y húmedo, con una temperatura que oscila entre los 18 y 25 grados centígrados. Su precipitación está comprendida entre los 2000 y 5000 mm por año, según el lugar. El 5 % de su territorio tiene un clima templado muy húmedo con lluvias copiosas todo el año. La temperatura media del mes más fresco, por debajo de 18 °C, se ubica en las partes más altas de la cordillera Central y el resto tiene un clima tropical muy húmedo con lluvias copiosas todo el año.

Las principales actividades productivas del distrito son los cultivos de arroz, maíz, caña de azúcar, café y cítricos. También tiene yacimientos de oro y en su territorio se realizan exploraciones importantes.

### *Ente impulsor y equipo facilitador de la experiencia*

La Dirección de Desarrollo Rural del MIDA, con apoyo del Fondo Mixto Hispano Panameño, ha sido la instancia encargada de impulsar la experiencia de desarrollo rural, con enfoque territorial, en este distrito. Para ello se constituyó un equipo facilitador compuesto por los planificadores y otro personal técnico de esta Dirección.

Esta experiencia formó parte del proceso de formulación de la Política Nacional de Desarrollo de los Territorios Rurales y de su implementación en el distrito de Santa Fe, con un sentido de aprendizaje en la materia.

### *Selección, delimitación y caracterización del territorio*

Para realizar esta tarea se analizaron los indicadores socioeconómicos más importantes, y se hizo un análisis comparado con los territorios de Divalá en la provincia de Chiriquí y Portobelo en la provincia de Colón.

El criterio de selección más importante fue la cercanía, la diversidad natural y la trayectoria organizativa.

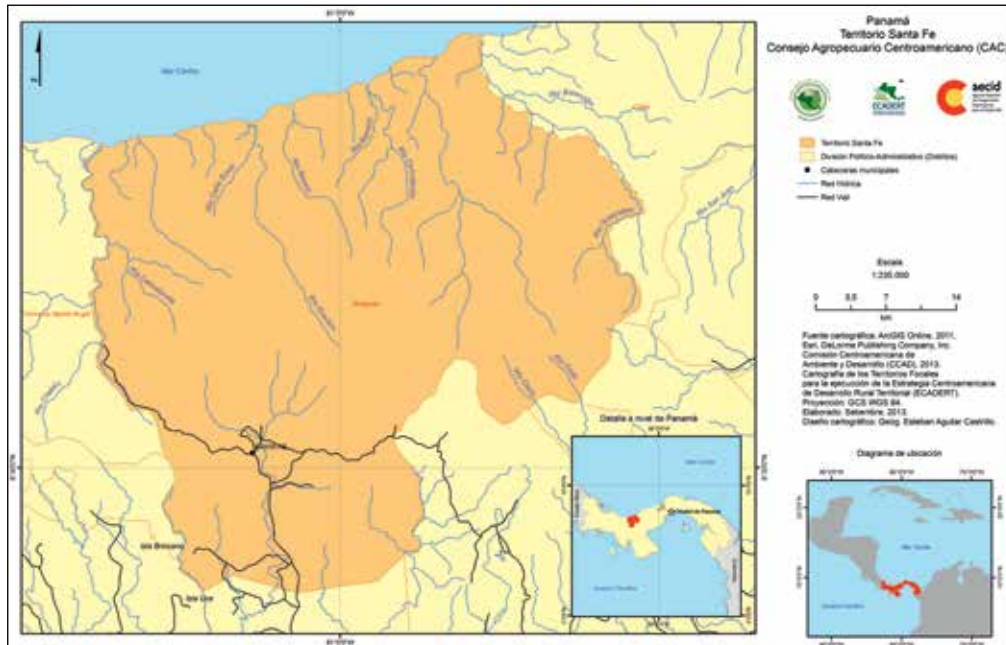
En relación con la delimitación, se tomó la decisión de circunscribirse a los límites administrativos del distrito, sin incluir consideraciones socioeconómicas, ambientales y culturales adicionales.

No se elaboró un diagnóstico detallado. En la etapa de planificación territorial se identificaron las potencialidades y problemáticas con propios actores del territorio, en las siguientes dimensiones: económico-productiva, infraestructura, educación, cultura, deporte, salud, saneamiento, naturaleza y ambiente.

### *Organización institucional*

Esta importante labor se realizó en tres etapas: una previa, otra orientada hacia la sensibilización de las autoridades del distrito, y una tercera, tendiente a la sensibilización de actores y la constitución del Consejo de Desarrollo Territorial.

## Mapa 5. Territorio de Santa Fe, Panamá



En la etapa previa se trabajó en la selección del equipo técnico responsable de facilitar el proceso, en la revisión de las etapas y actividades del proceso general, y en la elaboración del cronograma de trabajo o plan de acción, con actividades, costos y tiempos.

Superada esta etapa previa, se realizaron tareas conducentes a la sensibilización de las autoridades, tales como la alcaldesa del distrito y las demás autoridades electas por votación popular<sup>17</sup> para el gobierno local. Además, se incluyeron los representantes de los corregimientos, mas no fue posible integrar al legislador de la Provincia.

Se pasó luego a la tercera y última etapa que comprendió tres actividades: a) la elaboración de la lista de actores claves, b) el taller de sensibilización de estos, y c) el taller de constitución del Consejo de Desarrollo Territorial.

En este taller se reforzó el concepto de desarrollo territorial, se legitimaron los actores participantes, se discutió y aprobó el Reglamento Operativo del Consejo de Desarrollo Territorial, se eligió la directiva y se firmó el acta de constitución.

17 El Concejo Municipal es una corporación deliberativa de elección popular, formada por al menos cinco miembros, quienes pueden ser Representantes de Corregimiento o Concejales, en caso de que los Representantes no lleguen a completar el mínimo de cinco miembros. (Constitución Nacional, art. 234).



## *Elaboración del plan estratégico del territorio*

La elaboración de este plan estratégico requirió de nueve pasos, que en forma de síntesis se caracterizan de la siguiente forma:

- Paso 1:** Inicio del proceso y determinación del sueño territorio o visión de futuro, como ejercicio de prospectiva del territorio.
- Paso 2:** Construcción de la visión de futuro por ejes estratégicos de desarrollo.
- Paso 3:** Identificación de las potencialidades del territorio.
- Paso 4:** Identificación de los problemas territoriales.
- Paso 5:** Análisis de los problemas territoriales.
- Paso 6:** Priorización de los problemas analizados.
- Paso 7:** Identificación de soluciones a los problemas priorizados.
- Paso 8:** Identificación de proyectos estratégicos territoriales para solucionar problemas o aprovechar potencialidades.
- Paso 9:** Revisión y aprobación del plan estratégico.

La metodología con la cual se realizó este trabajo consistió en presentaciones teóricas cortas sobre el tema por tratar en los talleres, y trabajos grupales con la ayuda de guías de análisis y de elaboración, y seguimiento posterior. También se realizaron sesiones plenarias para la presentación de los trabajos grupales. Síntesis y conclusiones.

## *Logros y dificultades en el proceso de gestión del desarrollo rural territorial*

- Se organiza como plan piloto y experimental para llevar a la práctica el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial.
- Fue un proceso lento que tomó dos años, aproximadamente.
- Se desarrollaron acciones de capacitación y reflexión.
- No surge como un mecanismo para ejecutar un proyecto en particular, sino como un proceso de organización, la forma más adecuada para impulsar el desarrollo del distrito.
- No hubo promesas de asignación de fondos, puesto que estos dependían de la organización y trabajo del Consejo de Desarrollo Territorial.
- El Consejo de Desarrollo Territorial ha operado solo, sin la facilitación de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, por un período aproximado de dos años.
- El Consejo de Desarrollo Territorial ha integrado más actores claves y ha financiado algunas actividades con recursos gestionados por ellos mismos.
- El Consejo de Desarrollo Territorial se ha convertido en la puerta de entrada para presentar, discutir y analizar programas y proyectos que se quieren implementar en el distrito.
- Las instituciones públicas y privadas reconocen al Consejo de Desarrollo Territorial, a pesar de que esta estructura no tiene personería jurídica.

## *Factores y condiciones*

### **Aspectos favorables**

- Trayectoria organizativa y diversidad natural que tiene el territorio.
- La cercanía, que permitió realizar muchas acciones de motivación y talleres prácticos a bajo costo.
- No hubo complicación en la delimitación territorial pues se adoptó la división política administrativa.
- El proceso fue asesorado por técnicos especialistas.

### **Aspectos desfavorables**

- No hubo un respaldo político claro del Estado para apoyar este tipo de iniciativas de desarrollo.
- Por tener áreas de difícil acceso, estas no se han incorporado efectivamente al proceso de desarrollo territorial en Santa Fe.
- Impulsar el desarrollo rural territorial desde una institución pequeña (DNDR) y sin mucha jerarquía.

## *Lecciones aprendidas*

- Los CDT deben estar integrados por actores claves del territorio, entre ellos: a) Autoridades electas por votación popular (alcalde, representantes y el legislador), corregidores, b) Representantes de instituciones públicas que tienen presencia en el territorio y c) Representantes diversos de organizaciones de la sociedad civil (comerciantes, organizaciones de productores, organizaciones religiosas, y organizaciones no gubernamentales que operan en el territorio, etc.).
- Para formar parte de los CDT, los actores claves deben pasar por un periodo de inducción, sensibilización y análisis más o menos largo y profundo sobre los aspectos claves que implica enfrentar el desarrollo desde la perspectiva territorial y el papel de los CDT, como mecanismo de participación y toma de decisiones para lograr el desarrollo del territorio.
- Los CDT tienen tres funciones importantes: a) constituirse en un espacio de diálogo, participación, análisis democrático para tomar decisiones de lo que hay que hacer en el territorio, b) elaborar los planes de desarrollo y en función de ello, articular para que los programas y proyectos que ejecutan las instituciones públicas y el sector privado estén en concordancia con dicho plan y c) evaluar permanentemente el nivel de ejecución del plan estratégico.
- Los CDT no deben constituirse como organizaciones de segundo piso orientadas a la captación de fondos y ejecución de proyectos, pues entonces corren el riesgo de desaparecer, si no consiguen dichos fondos.

- Por tratarse de una instancia de participación, consulta y toma de decisiones en la cual participan todos los actores claves del territorio, de acuerdo con la experiencia de Santa Fe, se ha observado la conveniencia de que el CDT sea presidido por el alcalde del distrito, como primera autoridad del territorio. Con ello se garantiza la convocatoria, y de esa manera, se minimiza la posibilidad de que lo que se haga en el CDT no esté en concordancia con lo que esperan las autoridades legalmente constituidas, o que se perciba alguna interferencia con las autoridades legítimamente constituidas.
- Es necesario establecer mecanismos claros para financiar proyectos en línea con los planes estratégicos consensuados y los costos operativos de los CDT.
- Si se prometen fondos en los momentos iniciales del proceso, es un error no asignarlos efectivamente. Pero si hay promesas de fondos, esto facilita el proceso, especialmente con la participación y motivación.
- La experiencia acumulada permite concluir que es conveniente y práctico que, en una primera etapa, los CDT se organicen en un territorio atendiendo los límites geográficos de los distritos. En una segunda etapa, si en los planes estratégicos se evidencian propuestas comunes o encadenamientos productivos que trascienden un territorio definido como distrito, la propia dinámica del CDT determinará la conveniencia de ampliar los CDT a varios territorios que compartan propuestas comunes.

## **Las experiencias en los territorios de Mariato y Río de Jesús<sup>18</sup>**

### *Características del territorio de Mariato*

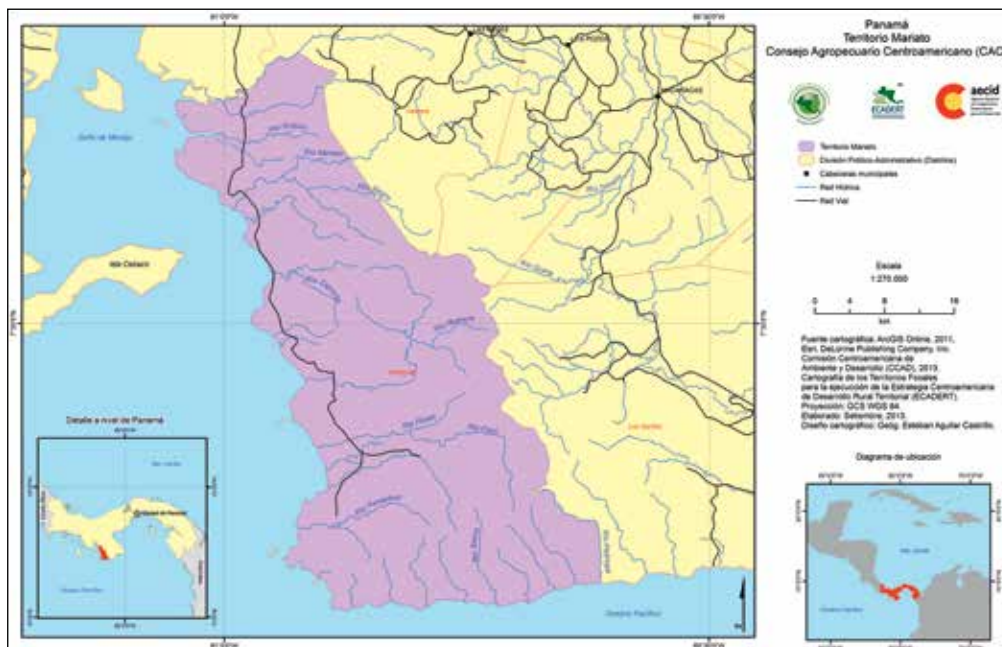
El distrito de Mariato pertenece a la provincia de Veraguas, y está situado en la costa occidental de la península de Azuero. Tiene una superficie de 1408 km<sup>2</sup> y una población de 5296 habitantes, con una densidad de 3,7 habitantes por km<sup>2</sup> y una temperatura promedio de 27 °C. Pertenece a la vertiente del Golfo de Montijo. El Parque Nacional Cerro Hoya es uno de los recursos naturales con los cuales cuenta. Tiene además una rica fauna de aves, mamíferos, reptiles y anfibios, así como una rica fauna marina en sus costas. Su clima es tropical, de sabanas Awí. Está conectado por carretera en asfalto con la carretera Panamericana, lo que permite la articulación hacia otras ciudades del país.

La electricidad solo cubre el 55 % de las viviendas. Cerca del 10 % de las viviendas aún no cuenta con acceso a agua potable. El 87 % de las viviendas son propias y casi en su

---

18 Basado en el Informe de sistematización del Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial, elaborado por José Bósquez, Domingo González, Edgar Serrano, Teodulo Calles, Edilda Vergara, Jonás Castillo, César Ortiz y José Jesús Castillo. Complementariamente se utilizaron los planes estratégicos de desarrollo, elaborados por los Consejos de Desarrollo Territorial de Río Jesús y de Mariato (2012).

## Mapa 6. Territorio de Mariato, Panamá



totalidad, 92 %, son construidas con materiales permanentes. La infraestructura en telecomunicaciones es aún incipiente.

Es un distrito rural, con un centro de población principal que es la comunidad de Llano Catival o Mariato. Este tiene centro de salud, colegio secundario, algunas instituciones públicas como Ministerio Público, Ministerio de Desarrollo Agropecuario y una sucursal del Banco Nacional de Panamá.

La educación básica es una limitante para el desarrollo territorial. El medio nivel de instrucción de la población de Mariato (5,6 años de escolaridad) es más bajo que el promedio provincial y nacional (7,2 y 8,4 años, respectivamente). Según datos del censo de 2010, el porcentaje de analfabetos en el distrito de Mariato es de 15 % de la población de 10 años y más. Comparativamente, el porcentaje de analfabetas en el distrito de Mariato es superior al porcentaje provincial y nacional (11 % y 5.5 %, respectivamente).

Mariato es un centro importante de producción de arroz y de ganadería bovina. También tiene pesca artesanal y turismo. No tiene empresas importantes de comercialización. Son pequeños establecimientos en el rubro de distribución al por menor de alimentos y víveres. En el corregimiento de Arena existe una finca del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP) dedicada a la investigación relacionada con la producción de ganado de carne y leche, principalmente en nutrición y manejo.

El gobierno local está constituido por el alcalde y cinco representantes de corregimiento, elegidos todos por votación popular. Los cinco representantes forman el Concejo Municipal.

Los actores sociales del Distrito se expresan en organizaciones de productores, empresarios, comerciantes y organizaciones de la sociedad civil. Se manifiestan redes informales de tipo familiar, de amistad, políticas, económicas, sociales y vecinales. Las redes formales más importantes son de pescadores, de padres de familias de escuelas y colegios, asociaciones profesionales, de productores de arroz, conservacionistas y de productores de ganado bovino. El territorio tiene identidad cultural propia y sus habitantes, un sentido de pertenencia.

El grado de conocimiento del territorio en el ámbito nacional es débil, aun cuando tiene importantes atractivos turísticos, principalmente de playa y de pesca deportiva.

La distribución de insumos agropecuarios se hace desde el exterior del territorio y las principales cadenas de salida están vinculadas a la comercialización de arroz, leche, carne y productos del mar, pero sin ningún grado de valor agregado.

El Distrito tiene una imagen positiva en relación con la seguridad que existe y el principal elemento distintivo lo constituyen las playas.

### *Características del territorio de Río de Jesús*

Se ubica al sureste de la Provincia de Veraguas y está formado por cinco corregimientos, con una población de 5102 personas una extensión de 302 km<sup>2</sup>, para una densidad de 17 habitantes/km<sup>2</sup>.

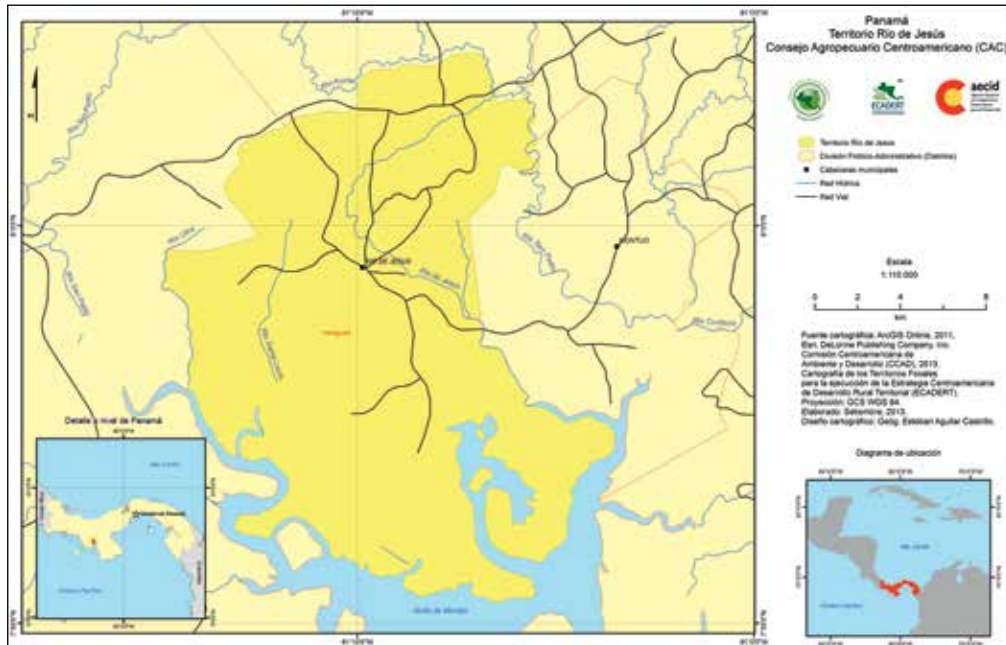
Su clima es tropical húmedo con abundantes lluvias durante la mayor parte del año y una temperatura promedio de 27 °C. Posee una extensión importante de tierras bajas cerca del golfo de Montijo. En su parte oriental, el terreno está cubierto por ecosistemas, como los manglares. La principal elevación está comprendida entre 343 a 350 m.s.n.m.

Tiene suelos aluviales poco desarrollados y sujetos a inundaciones con una variación que va desde la clase II a la V. Son moderadamente permeables y de fertilidad baja y muy erosionados, pues los bosques son quemados cada año, quedando expuestos a las lluvias y a la escorrentía y al viento.

El distrito es mayormente agropecuario, aunque con un potencial ecoturístico. La actividad principal es la siembra de granos básicos, actividad a la cual se dedica más del 60 % de las familias. Otras actividades productivas importantes son la cría de ganado vacuno, gallinas y árboles frutales. Existe un atractivo turístico llamado Puerto Cabimo, principalmente para el ecoturismo. El territorio tiene una fuerte identidad cultural que se expresa en el folclor y costumbres características, además de un marcado sentido de pertenencia.

En el territorio hay servicios públicos y de salud, pero la generación de ingresos es insuficiente. La mayor parte de la población tiene acceso a servicios como el agua potable

## Mapa 7. Territorio de Río Jesús, Panamá



(70 %), la seguridad social (63 %), o la educación básica, aunque se mantiene un 14 % de analfabetismo. Por otra parte, dos tercios de la población tiene ingresos menores a los 100 dólares por mes.

### *Desarrollo de las experiencias de los territorios Mariato y Río de Jesús*

En los dos distritos se aplicó la misma metodología, desde la preparación de las actividades previas hasta la formulación del plan de desarrollo, pasando por la formación de los Consejos de Desarrollo Territorial.

Las principales herramientas utilizadas fueron los talleres participativos, bajo un enfoque de aprender haciendo, con una lógica que empezó por explicaciones básicas y continuó con trabajos grupales y plenarias, hasta consensuar temas que progresivamente fueron convergiendo en acuerdos que permitieron la acción concertada.

Antes de empezar con este proceso, se realizaron tareas para sensibilizar a los distintos actores sobre el enfoque territorial y la ECADERT, especialmente tomando en cuenta a los alcaldes, los miembros del Concejo Municipal de los distritos y actores influyentes en el territorio que fueron identificados de antemano.

En todas estas reuniones se trataron y discutieron los siguientes temas:

- Se analizó el concepto de desarrollo territorial y la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial.
- Se analizó la iniciativa de constituir un CDT y trabajar en un Plan de Desarrollo Estratégico del distrito, como parte del proceso de implementación de la ECADERT en Panamá y del proyecto Fortalecimiento Institucional e Integración de Políticas y Estrategias para el Desarrollo Rural Nacional.
- Se confeccionó un listado preliminar de actores claves del territorio.
- Finalmente se decidió, entre todos, seguir con el proceso del Desarrollo Territorial.

La segunda fase fue la constitución de los CDT y para ello se realizaron dos talleres. En el primero se explicó el concepto de CDT, sus funciones y las responsabilidades de quienes los integran, así como su estructura y dirección. Se revisó el listado de actores claves que formarían el CDT y se discutió y aprobó el reglamento. El segundo taller se hizo propiamente para la constitución del CDT, donde se eligió a la Junta Directiva.

Una vez formado el CDT, se inició la formulación del Plan Estratégico, mediante las siguientes acciones:

<b>Primer Taller:</b>	Construcción de una visión de futuro del territorio.
<b>Segundo Taller:</b>	Discusión y consenso sobre la visión del territorio por cada eje estratégico.
<b>Tercer Taller:</b>	Potencialidades del territorio por cada eje estratégico.
<b>Cuarto Taller:</b>	Identificación de los problemas del territorio que limitan el desarrollo del territorio, por cada eje estratégico.
<b>Quinto Taller:</b>	Análisis de problemas identificados estableciendo las causas que los originan y las consecuencias que producen.
<b>Sexto Taller:</b>	Priorización de problemas.
<b>Séptimo Taller:</b>	Conclusión del trabajo de priorización de problemas.
<b>Noveno Taller:</b>	Identificación de soluciones que mayores beneficios aportan al territorio, a las cuales se les denominó soluciones estratégicas.
<b>Decimo Taller:</b>	Identificación de proyectos específicos para resolver el mayor número de problemas.
<b>Undécimo Taller:</b>	Conclusión del tema anterior.
<b>Duodécimo Taller:</b>	Presentación del documento por parte del equipo facilitador para consulta y corrección.

Estos talleres se realizaron con un lapso de un mes entre uno y otro, lo cual hizo que el proceso tomara un año de trabajo.

### *Principales logros y resultados de las experiencias*

El primer resultado ha sido el que cada territorio tiene definida una visión de futuro, que para el caso de Mariato está expresada de la siguiente manera:

*“Un distrito organizado con participación de todas sus fuerzas vivas, abierto al desarrollo, que utiliza responsablemente los recursos naturales y turísticos, conservando sus valores sociales, culturales y morales en pro de un mejor bienestar de sus habitantes”.*

Para el caso de Río de Jesús es:

*“Un distrito convertido en una ciudad, con mejores condiciones de vida en sus habitantes en los aspectos de salud, educación, ingresos, infraestructura de servicios públicos; conservando la cultura, los valores y el ambiente”.*

Los dos distritos logran estructurar los ejes estratégicos para su desarrollo bajo las siguientes dimensiones: económica productiva; infraestructura vial; educación, cultura y deporte; salud y saneamiento, y ambiente y naturaleza.

Cada distrito estableció sus principales potencialidades por eje estratégico, los problemas por cada eje estratégico y el análisis de causas y consecuencias. Para ello, se contó en cada uno de los distritos con un conjunto de problemas priorizados, así como las soluciones acordadas para enfrentarlos.

Por último, se logró para los dos distritos la configuración de una cartera de ideas de proyectos identificada con la formulación del objetivo general, los objetivos específicos y los resultados esperados.

Todos estos resultados parciales dieron como producto la organización de los dos CDT con un nivel de organización aceptable, que ha experimentado el análisis participativo de sus territorios y la construcción de soluciones colectivas, plasmadas en planes estratégicos. Con ello están en mayores posibilidades de establecer un diálogo para concretar negociaciones conducentes a la ejecución de sus planes estratégicos.

### *Principales aprendizajes de las experiencias<sup>19</sup>*

#### **Etapas de organización del trabajo**

- Fue altamente productivo haber definido una ruta de trabajo previa, con su metodología diseñada y productos por lograr, que fue necesario ir ajustando a las situaciones y condiciones que se iban presentando en el territorio.
- El aprendizaje más importante de esta etapa es que al territorio hay que llegar con una programación, un libreto que indique claramente lo que se quiere lograr y cómo lograrlo.

---

19 “Lecciones aprendidas, producto del proceso de implementación de la ECADERT en los primeros territorios focales seleccionados en Panamá”, Dirección Nacional de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (2012).



## **Etapa de selección de los territorios**

- La complejidad teórica de la delimitación del territorio a intervenir en nuestro caso, se simplificó al decidir trabajar con territorios político-administrativos definidos. En nuestra experiencia utilizamos el distrito o municipio como unidad territorial, lo que implica territorios relativamente pequeños.
- La delimitación político-administrativa es la demarcación territorial definida que nadie cuestiona, que todos aceptan y defienden, que identifica a los actores. Definir territorios más allá de este concepto, es desconocer los legados ancestrales e históricos que han influido en las delimitaciones territoriales en nuestros países.
- Las definiciones territoriales más allá del ámbito político-administrativo son apropiadas para trabajar temas sectoriales e intersectoriales con enfoque de programas o de proyectos, ejemplo: conservación y áreas protegidas, rutas turísticas, rubros propios de una región, disposición de desechos, entre otros.
- La definición de territorios de mayor tamaño, más allá del contexto municipal, no debe ser el inicio del proceso, sino debe surgir como parte del proceso, es decir, que los propios actores del territorio descubran que hay problemas que no pueden resolver solos, o la existencia de potencialidades que pueden compartir que los motiven a integrarse, así como otras acciones que exigen integrarse para lograr más y mejores resultados.
- En concreto, el aprendizaje obtenido radica en que trabajar con territorios político-administrativos definidos y relativamente pequeños, facilita el proceso, por las siguientes razones:
  - a. Permite conformar y operar con mayor facilidad una plataforma de participación en el territorio, en el caso de Panamá, denominada Consejo de Desarrollo Territorial.
  - b. Facilita la participación de todos los actores de los territorios (autoridades locales, instituciones con presencia en el territorio, organizaciones de la sociedad civil de diferente naturaleza), y todos aquellos que pueden contribuir con el desarrollo del territorio desde diferentes dimensiones.
  - c. En territorios de mayor dimensión espacial, por su tamaño y complejidad, la participación directa de los actores locales claves, se ve limitada.
  - d. El proceso de planificación territorial se facilita con este tipo de delimitación, pues los actores que participan en este proceso conocen con mayor detalle cuáles son las potencialidades, los problemas y necesidades de su territorio, que si se trabajara con espacios de mayor dimensión territorial.

## **Etapa de sensibilización**

- En esta etapa hay que dedicar mayor tiempo para analizar lo que se plantea lograr con el desarrollo rural territorial, las ventajas y desventajas, los éxitos y los posibles conflictos. Es imprescindible lograr mayor convencimiento y empoderamiento inicial de los actores, especialmente de las autoridades locales.
- Por otra parte, en esta etapa es fundamental hacer énfasis en el empoderamiento. Lo esencial es consolidar la institucionalidad que se integra para que los actores sean gestores de su desarrollo. Hay que tener claro que este tipo de proceso no es respaldado por un proyecto con recursos financieros abundantes, sino que

los recursos existentes son para financiar el proceso de organización del Consejo Territorial, elaborar el Plan Estratégico Territorial, y fortalecer la capacidad de gestión de los actores locales ante instancias públicas y privadas o la cooperación externa.

- En Panamá, este proceso se ha facilitado desde la Dirección Nacional de Desarrollo Rural del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Ha sido clave lograr mayor claridad y participación de sus funcionarios, tanto de nivel central como en los territorios, para que valoren las bondades del desarrollo rural territorial y se conviertan en participantes activos de este.

### **Etapas de organización de la nueva institucionalidad**

- Los participantes de esta nueva institucionalidad, con derecho a voz y decisión, deben ser las autoridades locales, la representación de las instituciones públicas presentes en el territorio y los representantes de toda la gama de organizaciones existentes en el territorio, que quieran y puedan sumarse inicialmente al proceso.
- Es necesario que sus miembros tengan claridad en las funciones de esta nueva institucionalidad. Es recomendable que el Consejo de Desarrollo Territorial (CDT) esté dirigido por la máxima autoridad política del territorio; en el caso de Panamá, el alcalde municipal, lo que en alguna medida facilita el desarrollo y continuidad del proceso, y facilita la concertación a lo interno y externo con entes públicos y privados.
- Un CDT no dirigido por la primera autoridad municipal -el alcalde- necesita realizar más esfuerzos para lograr integración, concertación y participación durante el proceso.
- Es necesario desarrollar actividades concretas para potenciar la participación de los actores locales que se incorporaron inicialmente al proceso en sus tres dimensiones (autoridades, instituciones y sociedad civil) y de otros actores claves que se incorporen progresivamente.
- En el caso de Panamá, la integración de los alcaldes y de las organizaciones locales del territorio ha sido excelente; no obstante, la participación de autoridades como son los representantes de corregimientos elegidos por el voto popular, que es la unidad en que se divide el distrito o municipalidad, ha sido baja.

### **Etapas de planeamiento estratégico del territorio**

- Es fundamental que los actores participantes estén convencidos acerca de la importancia de buscar impactos con la planificación del territorio, y que todos los participantes, o al menos una mayoría, puedan beneficiarse de este proceso. También deben tomar conciencia de que este es un proceso permanente, que al inicio es posible que esté plagado de muchos defectos, pero que lo más importante es que son los propios actores territoriales quienes se ponen de acuerdo sobre lo que hay que hacer en el territorio, para lograr un desarrollo más equitativo y que responda a las reales necesidades y a la problemática existente.
- Los actores territoriales son quienes logran protagonismo en este proceso, y el éxito o el fracaso depende básicamente de ellos. Los técnicos son orientadores y facilitadores de las acciones emprendidas.

- Las acciones concretas consensuadas deben ser técnica y financieramente realizables en el tiempo. De no ser así se cae, inevitablemente, en el desinterés y en el fracaso.

### **Eta**pa de gestión territorial

- El Fondo Regional Concursable de la ECADERT se espera que sea de gran ayuda, como una manera de apoyar la ejecución de los proyectos derivados de los planes territoriales.
- Los gobiernos de la Región tendrán que asignar recursos financieros para implementar, en un porcentaje importante, los planes de desarrollo consensuados en sus territorios y los gastos de operación de toda la estructura institucional montada en el marco de la ECADERT, como son las Comisiones Nacionales, así como la institucionalidad organizada en los territorios; en el caso panameño, los Consejos de Desarrollo Territorial.
- Orientar recursos del presupuesto nacional es esencial para respaldar la operación de los Consejos de Desarrollo Territorial, toda vez que son espacios de concertación, de diálogo y planificación del desarrollo territorial, y en principio, instancias cuyo interés principal no es administrar recursos, sino planear el desarrollo del territorio mediante la definición de programas y proyectos de carácter territorial.
- A pesar de que estos procesos han sido acogidos con entusiasmo en cada uno de los territorios focales y que hay un nivel alto de motivación, si no se logra contar con un respaldo político y financiero real y efectivo, estos procesos quedarán como han quedado muchos en el pasado: en buenas intenciones.

### **Otros aprendizajes**

- Para desarrollar todo este proceso en los territorios se ha demorado poco más de un año, tiempo que parece muy extenso. Se tendrá que revisar la metodología utilizada de tal manera que se puedan lograr estos resultados en menor tiempo. Esto será un proceso difícil dado que la razón de haber demorado ese lapso está básicamente determinada por la disponibilidad de tiempo que tienen los actores territoriales para dedicar a este trabajo. En este caso, se hacía en promedio un taller por mes.
- Es necesario hacer esfuerzos concretos de institucionalizar este proceso; en estos casos elevamos, por mandato de la Comisión Nacional, la solicitud de que se formalice un mandato claro y con mayor jerarquía para ejecutar acciones de desarrollo territorial en el país. Será muy difícil impulsar acciones de desarrollo territorial solo desde la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, como se ha venido realizando hasta ahora.
- Se ha organizado en los territorios donde se ha trabajado, un grupo de acción territorial que tiene sus propias características; a pesar de ello, parece necesario hacer una discusión profunda de este tema y definir, de manera general, cuáles son las características, funciones, participantes, objetivos, etc., de los grupos de acción territorial que se aspira que operen en el marco de la implementación de la ECADERT en los territorios donde se interviene.
- La integración de la Red Nacional de Grupos de Acción Territorial de Panamá, espacio donde participan los Grupos de Acción Territorial, está tomando algún nivel de fortaleza. Esta Red es un punto focal importante para consolidar el proceso de desarrollo territorial, pues articula instancias territoriales que ya están liderando sus acciones. Para su fortalecimiento, se han programado pasantías con el fin de intercambiar experiencias, estrategia que parece favorable y que es necesario apoyar.

## La experiencia de los territorios trabajados en el marco del Proyecto PARTICIPA<sup>20</sup>

### *Antecedentes y origen de la experiencia*

El Proyecto PARTICIPA es una iniciativa del Gobierno de Panamá, bajo la conducción del Ministerio de Desarrollo Agropecuario a través de la Dirección Nacional de Desarrollo Rural, con el apoyo financiero del FIDA, cuyo propósito es contribuir a la reducción de la pobreza de las personas que habitan en el medio rural de cinco distritos de la provincia de Veraguas, mediante el fortalecimiento de las organizaciones para ejecutar actividades productivas y de negocios a través de un desarrollo inclusivo, participativo, sostenible y con equidad de género, vinculando a los actores locales (ciudadanos, autoridades municipales, empresas, organizaciones no-gubernamentales, entre otros).

Este proyecto tiene algunas características de cercanía con el enfoque territorial del desarrollo rural en la medida en que se apoya en la participación de los actores del territorio y con base en ello, diseña su intervención, apoyándose en las organizaciones sociales y en los gobiernos locales.

Interviene en los 5 distritos más pobres de la Provincia de Veraguas, cuyo porcentaje de pobreza sobrepasa el 75 %. Dichos distritos concentran el 40 % del total de la población de Veraguas y el 54 % de su población pobre: Cañazas (86 %), Las Palmas (85 %), Santa Fe (82 %), San Francisco (75 %) y Soná (76 %).

Su estrategia de intervención inició con actividades de inducción sobre los objetivos y características del Proyecto PARTICIPA a los extensionistas del MIDA, quienes cumplen con sus funciones en el área de actuación.

Además se realizaron asambleas en los distritos participantes para la explicación y promoción, iniciando en cada uno de los corregimientos<sup>21</sup>, con una asistencia de 3775 personas.

Seguidamente, se pasó a la instalación de los Consejos de Desarrollo Territorial por Distrito y Consejos de Corregimiento en Soná, Cañazas, Las Palmas, San Francisco y Santa Fe. Esta estrategia de trabajo desde los Corregimientos hacia los Distritos, está definida por el FIDA como organismo financiero del Proyecto PARTICIPA. Bajo esta estrategia, se instaló un Consejo de Desarrollo Territorial (GAT) en Soná. El Consejo de Desarrollo Territorial de Santa Fe se había instalado bajo la conducción del personal del MIDA, como ha sido ya relatado y analizado.

---

20 "Sistematización de las experiencias realizadas en los territorios focales", elaborado por Ramón Izos, Luis López y Miguel Rivera, Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Territorial (2012).

21 El corregimiento en Panamá es la unidad política administrativa que compone los distritos, que como ya se ha dicho, equivalen a los cantones o municipios de los otros países de la Región.

### *Situación de la experiencia*

La metodología de intervención tiene los siguientes pasos: asambleas participativas en cada uno de los corregimientos, ascendiendo progresivamente hacia el distrito. Esto se hace mediante la herramienta de identificación de limitantes y oportunidades sociales, políticas y económicas de la población bajo el Análisis Situacional Integral (ASI) de cada localidad. Una vez levantados los problemas e identificados los caminos de salida, la población elegirá a los miembros que conformarán la Asamblea Participativa (AP), responsable de preparar el Plan de Desarrollo de la localidad (corregimiento). Estos planes constituyen la base del posterior Plan Estratégico de Desarrollo Distrital.

Con lo anterior se identifica a las “fuerzas vivas” del corregimiento y del distrito, como actores claves para la constitución de los Consejos de Desarrollo Territorial. Para ello, se definen los objetivos y se elige a los representantes del Consejo. Luego se discuten y aprueban los reglamentos y se formaliza el Acta de Constitución. El Comité Directivo tiene los siguientes cargos: Presidente, Vicepresidente, Secretario, Suplente, Vocal y Vocal Suplente.

### *Desarrollo de la experiencia*

Se han realizado una serie de visitas y reuniones, jornadas de talleres y actividades complementarias, hasta la instalación de los respectivas instancias organizativas. Todas ellas se orientaron a la constitución de los Centros de Gestión Local (CEGEL) y los Consejos de Desarrollo Territorial (CDT).

En los procesos de elección se fueron excluyendo los alcaldes, por no haber sido elegidos como dirigentes formales de los CEGEL y del CDT.

### *Principales logros y resultados*

En relación con la delimitación del territorio, se ha tomado la división política administrativa de los distritos y corregimientos. Pero además, se identifican las potencialidades de cada uno de ellos en ganadería, pesca, turismo, agricultura y artesanía, entre otros. También se han delimitado las zonas de amortiguamiento ambiental.

Un logro ha sido la capacitación de los actores participantes en temas relacionados con los estatutos, liderazgo, género, contabilidad, y organizaciones de productores, principalmente. Como estrategia de seguimiento, se están elaborando planes estratégicos, planes de fortalecimiento organizacional y proyectos de inversión productiva; a su vez, se realizan informes mensuales y semestrales y talleres de sistematización.

Con los actores identificados se promovieron las asambleas participativas hasta la elección en los organismos de dirección. Los eventos de diálogo y negociación han girado en torno a los recursos y a la organización descrita.

Con respecto a la organización de los Consejos de Desarrollo Territorial (CDT), se han precisado los objetivos, la estructura de funcionamiento y la estrategia de trabajo. Los conflictos más comunes en relación con la institucionalización de los CDT han sido de tipo político partidista, en torno al estatus legal de las organizaciones y con otros programas de gobierno similares. Estos fueron abordados por medio del diálogo, plenarias, reuniones de coordinación y mesas de trabajo.

Se hizo un esfuerzo por hacer ver a las autoridades que el desarrollo rural territorial es integral y participativo, incluyendo todos los actores del territorio. El CDT es un espacio de participación social, con carácter incluyente, plural y democrático. Es una instancia consultiva y de participación de todos los actores, públicos y privados que actúan en el territorio. Es de carácter local.

La LEY 37 del 29 de junio de 2009 que descentraliza la Administración Pública<sup>22</sup> significará un apoyo importante al desarrollo local.

Se tiene el propósito de incluir el tema de la prospectiva y la planificación estratégica territorial en los Consejos de Desarrollo Territorial.

El Proyecto PARTICIPA tiene metas y avances importantes en financiamiento de proyectos y actividades específicas en materia de producción, planes de negocios, asistencia técnica, programas de irrigación, extensión agrícola y ferias de comercialización. Por otra parte, se ha creado un Fondo Financiero que está en funcionamiento para el apoyo de las iniciativas desarrolladas por sus usuarios.

Los conceptos de gestión del conocimiento, seguimiento y evaluación han sido incluidos, así como aspectos de género.

### *Aprendizajes de las experiencias*

- Las condiciones externas, como la existencia de una Ley de Descentralización de los Municipios, tienen mucha influencia sobre el desarrollo de cada territorio.
- La participación incluyente de todos los actores ha sido un factor muy positivo.
- El CDT solo toma decisiones sobre un espacio territorial delimitado.
- En el documento del Proyecto Participa, se establecía que los CDT serán presididos por los alcaldes electos por el voto popular. De acuerdo con las estrategias del ECADERT y la experiencia en otros territorios en Panamá, la asamblea constituida por todos los actores, es la soberana a la hora de decidir quién presidirá el CDT.
- No se debe politizar el proceso de conformación del CDT.
- Los CDT deberían tener personería jurídica para poder manejar recursos públicos.

---

<sup>22</sup> Gaceta Digital martes 30 de junio de 2009. [http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ADMINISTRATIVO/ley\\_37\\_de\\_2009\\_que\\_descentraliza\\_la\\_administracion\\_publica.pdf](http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ADMINISTRATIVO/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf)





# 4

## EXPERIENCIAS DE LA ZONA NORTE, ARANJUEZ-SARDINAL Y ZONA SUR, COSTA RICA<sup>23</sup>

En este capítulo se comparte los resultados de la sistematización de tres experiencias costarricenses de desarrollo territorial, las cuales se desarrollaron paralelamente y en un mismo contexto nacional, aunque de maneras diferenciadas. La metodología de sistematización aplicada en los tres casos fue similar, lo cual permitió identificar algunas lecciones comunes y otras contrastantes.

### Contexto

Durante la época precolombina, Costa Rica actuó como puente cultural entre el norte y el sur del continente. Su zona norte, habitada por la cultura chorotega, se convirtió en la frontera sur de los pueblos mesoamericanos, mientras que su zona sur tuvo influencia de la cultura chibcha de Sur América.

Con la llegada de los colonizadores españoles se redujo considerablemente la población nativa, y se introdujeron también los grupos de pobladores negros. Estas tres etnias sientan la base del mestizaje costarricense. Posteriormente, fueron complementadas con migraciones de europeos, especialmente italianos, como también chinos, antillanos, y más recientemente, inmigrantes nicaragüenses y de otros países americanos.

El país cuenta con una extensión de 51 100 km<sup>2</sup>, divididos en siete provincias y 81 cantones. Su población ronda los 4,7 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento anual de 1,4 %. La población está compuesta mayormente de blancos y mestizos, con una reducida proporción de mulatos (6 %), indígenas (2 %), negros (1 %), chinos (0,2 %)<sup>24</sup>.

---

23 Texto elaborado por José Carlos Arze, especialista del Programa Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

24 [http://es.wikipedia.org/wiki/Costa\\_Rica](http://es.wikipedia.org/wiki/Costa_Rica)



La población costarricense se concentra en la región central del país, donde habitan dos tercios de los pobladores. Ahí se encuentra la Gran Área Metropolitana, que incluye a las principales ciudades del país, abarca un 3,5 % del territorio nacional y hospeda a poco más de la mitad de la población; además, esta zona concentra las inversiones, servicios y oportunidades de empleo. Se estima que un 34 % de la población de Costa Rica reside en zonas rurales<sup>25</sup>.

La estabilidad política y económica de Costa Rica la ha hecho un país atractivo para inmigrantes. Los nicaragienses son el principal grupo de inmigrantes, representan cerca de un 75 % del total de migrantes residentes (aproximadamente 287 mil en el 2012, según datos oficiales, aunque su número podría ser mayor). Como toda migración, esta trae efectos positivos y negativos, pero su participación y aporte a la economía nacional, especialmente en la producción primaria y servicios, es de indudable importancia.

Aunque la emigración de costarricenses es inferior a la de otros países de la Región, se estima que esta se ha acelerado en los últimos años. Para el 2011 el número de emigrados alcanzó aproximadamente un 6 % del total de habitantes (unas 300 mil personas); la mayoría de estos habitan en los Estados Unidos (42 %) y el resto en diversas ciudades de América y Europa. En consecuencia, el ingreso por remesas ha cobrado importancia durante la última década, y se estima que cerca de 49 mil hogares reciben ingresos por este concepto (4 % del total de familias)<sup>26</sup>.

La economía del país se ha diversificado notablemente en los últimos 20 años. Además del tradicional sector agrícola, otras actividades han pasado a tomar roles relevantes, como los servicios turísticos y las manufacturas, especialmente componentes microelectrónicos. La composición del producto interno bruto es la siguiente: agricultura 7.6 %, industria 29.1 %, y servicios 63.3 %. Además, presenta una tasa de desempleo de alrededor de un 5.6 % (2008).

Aunque no posee petróleo ni importantes reservas minerales, sus suelos fértiles han hecho posible la consolidación de la agroexportación como uno de sus motores económicos, destacando en el mercado mundial como líder en la exportación de diversos productos. En su relación con el mercado exterior, sus exportaciones principales son café, banano, azúcar, piña, textiles, y componentes eléctricos, mientras que sus importaciones son en materias primas para la industria, bienes de consumo, y petróleo.

Su belleza escénica ha sido aprovechada en las últimas décadas, promoviendo un crecimiento sostenido del turismo. En años recientes, el ingreso de turistas ha alcanzado los dos millones de personas, aproximadamente, siendo uno de los países de la región Caribe con mayor ingreso de turistas por habitante. Esta actividad es la principal generadora de divisas (USD2200 millones en el 2012).

---

25 [http://www.ruta.org/documentos\\_no\\_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf](http://www.ruta.org/documentos_no_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf)

26 [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2009/enero/08/economia1831491.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2009/enero/08/economia1831491.html)

Es un país montañoso, con la mayor parte de su territorio ubicado entre los 900 y 1800 m.s.n.m. Cerca de la mitad está cubierto por bosques y selva; aproximadamente un 25 % se encuentra bajo regímenes de protección. Sus múltiples zonas climáticas y variedad de bosques le dan una importante riqueza biológica, expresada en la diversidad de su flora y fauna. Es el país con mayor biodiversidad del planeta por kilómetro cuadrado. Su territorio representa el 0.03 % de la superficie mundial, pero posee aproximadamente un 6 % de su biodiversidad.

A lo largo de los años, Costa Rica ha sido reconocida por su ambiente democrático, siendo una de las democracias más viejas del hemisferio, pero además, es reconocida también por el crecimiento relativamente equitativo de su economía. Diversos indicadores reflejan esta situación, especialmente el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que comprende la esperanza de vida, nivel educativo e ingresos de la población, e incluye a Costa Rica entre los países con un “desarrollo humano alto” a nivel mundial (posición 62 de 187).

Cuenta además con la mayor esperanza de vida del continente y de acuerdo con el índice de desigualdad de género, es el país más igualitario de América. Entre otros indicadores relevantes, ocupa el segundo lugar a nivel latinoamericano en competitividad turística, y es considerado uno de los países más seguros de la región latinoamericana.

Sin embargo, a pesar de presentar algunos indicadores destacados que reflejan promedios nacionales, persisten hondas diferencias a lo interno del país. El desglose del índice de desarrollo humano (IDH) por regiones revela valores medios y altos para la región central, y medios o bajos en las regiones periféricas y zonas fronterizas, con excepción de algunos polos de desarrollo económico.

Los indicadores de pobreza refuerzan esta situación, tanto en lo referente a los índices nacionales favorables, como a las disparidades internas. Aunque Costa Rica se incluye entre los países con menor porcentaje de pobres en Latinoamérica, el combate a la pobreza no ha rendido los resultados esperados, manteniéndose alrededor del 20 % en las últimas dos décadas, situación contrastante con otros países de la región que han logrado mayores avances, aunque a partir de niveles más altos de pobreza<sup>27</sup>. Geográficamente, la pobreza (2009) se presenta con mayor incidencia en zonas rurales, especialmente regiones de la periferia del país y zonas fronterizas: Región Brunca (30,9 %), Pacífico Central (26,2 %) y Región Chorotega (24,1 %), Huetar Atlántica con 21,6 %, la Huetar Norte con 17,2 %, mientras que la Región Central presenta el menor porcentaje (15,3 %).

Ese medio rural está cambiando rápidamente. En muchas regiones el papel de la agricultura como eje de la economía fue asumido por otras actividades, y los ingresos de las familias rurales se complementan con ingresos de otros sectores (o provienen en su totalidad de ellos), especialmente del turismo, la construcción y otros servicios. Sin embargo, la concentración de las inversiones y la población en el centro del país ha ido polarizando el acceso y la distribución de los recursos, siendo las zonas rurales las más afectadas.

---

27 [http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/pobreza-america-latina-cepal\\_0\\_221377887.html](http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/pobreza-america-latina-cepal_0_221377887.html)

## El desarrollo rural territorial en Costa Rica

El marco de la institucionalidad pública de Costa Rica no contaba hasta mediados de los años noventa con una entidad que atendiera exclusivamente a las zonas rurales y sus pobladores bajo un enfoque articulador. Los logros alcanzados, si bien relevantes, responden a políticas sectoriales y proyectos de desarrollo rural integral, estos últimos implementados especialmente en la década de los años ochenta.

Esa situación procuró solventarse durante la primera mitad de los años noventa mediante una propuesta para crear un Ministerio de Desarrollo Rural. Sin embargo, esa iniciativa no logró asentarse institucionalmente, optándose por la creación del Programa de Desarrollo Rural (PDR) durante la administración de Gobierno 1994 - 1998, el cual fue establecido como Ministerio sin cartera, adscrito al Ministerio de la Presidencia.

Con esa entidad se pretendía articular los esfuerzos estatales de apoyo a las zonas rurales, procurando, a su vez, una mayor participación de los habitantes en la definición de sus demandas. El PDR representa también un primer esfuerzo por institucionalizar el desarrollo rural en el país, apoyándose en los diagnósticos participativos como elementos para favorecer la participación de los habitantes y orientar la toma de decisiones estatales.

A inicios del 1997 el Ministerio de Presidencia suscribe un convenio de cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para que esta instancia brinde apoyo técnico y administrativo a las acciones del PDR. A mediados de 1997 el PDR fue trasladado al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), por considerarse sus funciones más afines con el sector agropecuario. El convenio de cooperación fue trasladado al MAG y se mantuvo vigente hasta el 2009.

A lo largo de su existencia, el PDR programa atravesó varias etapas que se sintetizan en los siguientes párrafos.

En una primera, se benefició de una relativa abundancia en cuanto a capacidades técnicas y financieras, realizando actividades en los cantones más deprimidos del país, en los que se promovieron diagnósticos participativos y planes de desarrollo cantonales, que fueron complementados con gestiones institucionales para articular y canalizar el apoyo estatal.

Durante su segunda etapa, el programa se dedicó íntegramente a apoyar la elaboración de un Plan de Desarrollo Nacional Indígena, tarea en la que se incluyó a los veintitrés territorios indígenas del país.

En la tercera etapa, se reforzó su acercamiento con la institucionalidad pública agropecuaria, ejecutando diversos proyectos de desarrollo en coordinación con las unidades regionales del sector agropecuario. Esta etapa contribuyó a imprimir una visión más amplia de la ruralidad a las acciones de este sector.

La cuarta y última etapa presenta a un PDR-MAG considerablemente debilitado en cuanto a capacidades técnicas y financieras, por lo que su estrategia focalizó acciones en zonas con rezago socioeconómico. A pesar de las limitaciones, esta etapa es rica en aspectos conceptuales, ya que el programa cosechó aprendizajes de otros países latinoamericanos

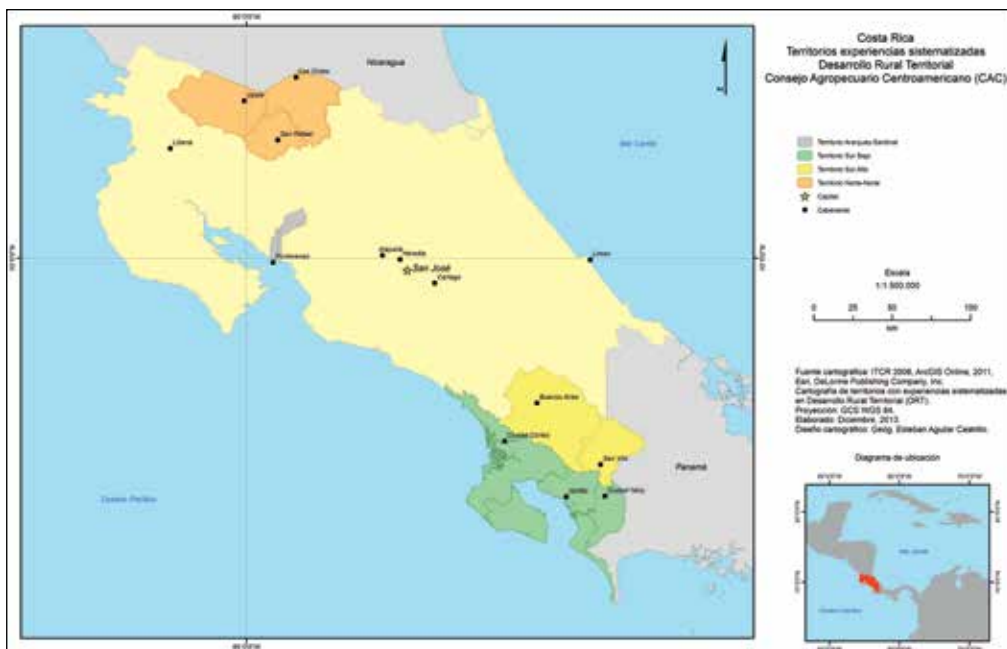
y europeos, así como de su propia experiencia de los años anteriores, y reorientó sus acciones adoptando el desarrollo rural territorial (DRT) como enfoque conceptual.

De esta forma, a partir del año 2004, el desarrollo rural territorial se abre paso en el país de la mano del PDR-MAG, que inició las primeras acciones para insertar ese enfoque como metodología de apoyo al medio rural, con el acompañamiento del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Rural (EXPIDER II/BID) y la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID).

En un primer momento, los esfuerzos se centraron en la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades. En este marco se realizaron diversas actividades de promoción y divulgación del DRT, dirigidas especialmente a la institucionalidad pública. Se organizaron seminarios y conferencias con participación de referentes internacionales en el tema, procurando animar la reflexión sobre las metodologías de desarrollo rural aplicadas, y alentando la participación en la implementación del DRT.

Además, se pusieron en marcha las primeras experiencias de desarrollo rural territorial. Estas se localizaron en la Zona Norte del país (cantones de Guatuso, Upala, La Cruz, Los Chiles), la región Pacífico Central (cuencas Ríos Aranjuez- Sardinal – cantones de Montes de Oro y Puntarenas), y la Zona Sur (cantones de Golfito, Osa, Corredores, Buenos

### Mapa 8. Experiencias territoriales sistematizadas en Costa Rica



Aires, Coto Brus). Todas estas zonas presentaban bajos indicadores de desarrollo. Este documento contiene una síntesis de la sistematización de esas experiencias.

En un segundo momento, las acciones se enmarcaron en temas de política pública y ajustes institucionales vinculados con el desarrollo territorial. Este inicia a partir del año 2007 con el surgimiento de cuestionamientos por parte de la Contraloría General de la República a la gestión del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), entidad encargada de la gestión de tierras y desarrollo de asentamientos campesinos. La Contraloría señalaba irregularidades en la gestión del IDA y urgía a esa institución a cambiar sus estrategias operativas para evitar el cierre de la misma.

Ante esta situación, el IDA replanteó su accionar y elaboró una propuesta de transformación institucional asentada en el desarrollo rural territorial como enfoque de trabajo. La propuesta implicaba la transformación del IDA en una nueva institución, la cual se denominaría Instituto de Desarrollo Rural (INDER). La elaboración de esa propuesta fue conducida por el IDA con el apoyo de instancias de cooperación internacional. La propuesta de transformación fue remitida a consideración del poder legislativo, que luego de un extendido período de debate y ajustes, aprobó la creación del INDER en mayo del 2012.

Es de destacar también que un nuevo gobierno tomó posesión a partir del año 2010, y con este, el sector agropecuario de la mano del MAG formuló la “Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021”. Esta propuesta se sustenta en cuatro ejes, uno de los cuales se vincula con la gestión de territorios rurales y sienta bases para articular a las instituciones del sector agroalimentario en torno a procesos de desarrollo territorial.

Durante este período, se da también la finalización del convenio de cooperación del PDR-MAG con el IICA, en noviembre del 2009, entre las razones destacan la inserción de ese programa en la estructura orgánica del ministerio, situación que no afectó las acciones conjuntas de estas instancias en torno al desarrollo territorial.

Sin embargo, los anteriores ajustes implicaron un reacomodo en los roles institucionales en la gestión de los territorios rurales, que tomaron forma hasta la puesta en marcha del INDER, lo cual afectó el desempeño de varias de las experiencias iniciales de desarrollo territorial.

En forma paralela, por iniciativa del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), entidad del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se formula durante el 2009 y se aprueba a inicios del 2010 la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), propuesta que promueve la implementación del desarrollo territorial en la Región, como medio para fortalecer acciones de apoyo a las zonas rurales.

Como parte de su estrategia de implementación, la ECADERT promovió en el país la creación de mecanismos para articular instancias vinculadas con el desarrollo rural. De esta forma, en el 2011 se constituyó la “Comisión Nacional Consultiva de Costa Rica para el Desarrollo Rural Territorial” y la “Red de Grupos de Acción Territorial de Costa Rica”.

Ambas integran soportes para apoyar en la implementación de la ECADERT y fortalecen la implementación del desarrollo territorial en el país.

La cooperación internacional jugó un papel notable en la inserción del desarrollo territorial en Costa Rica, a través del acompañamiento técnico, la formación de capacidades y la vinculación con experiencias de otros países. El IICA se involucró activamente desde los inicios del proceso, la FAO apoyó la elaboración de la propuesta INDER, la AACID financió la ejecución de planes de desarrollo en territorios, y en los últimos años, otras agencias han venido prestando colaboración con diversos grados de intensidad, como CATIE, RUTA, AECID, y PROTERRITORIOS.

Tanto el INDER y la Política de Estado del Sector Agroalimentario y Rural, como la ECADERT, aunque son iniciativas aún nacientes y con limitantes propias de esa condición, se constituyen en herramientas para fortalecer lazos articuladores y estrategias integradas de apoyo al medio rural, y además, consolidan condiciones para la implementación del DRT en Costa Rica.

## **La sistematización de las experiencias de DRT**

Las primeras experiencias en territorios se pusieron en marcha con la expectativa de que sirvieran como semilla para fortalecer capacidades institucionales en el tema. Esas experiencias fueron conducidas por equipos técnicos del PDR-MAG, con acompañamiento del IICA en algunos casos, y del proyecto EXPIDER/BID, en otros.

Luego de algunos años de operación y presentar avances diferenciados entre las experiencias, tanto por los momentos en que iniciaron, como por situaciones de contexto e internas de cada territorio, se hacía evidente la necesidad de provocar una reflexión sobre la situación en cada una de ellas, con la intención de identificar debilidades y acciones que permitieran mejorarlas o reorientarlas.

En forma paralela, el IICA, que acompañaba la implementación de varias experiencias de desarrollo territorial en los países centroamericanos, venía planteando la conveniencia de sistematizarlas, consciente de la necesidad de fortalecer capacidades técnicas de los equipos facilitadores, extrayendo aprendizajes de la práctica de la gestión territorial.

En Costa Rica, el PDR-MAG acoge esa propuesta, y en coordinación con IICA y SECAC conforman equipos para sistematizar las experiencias nacionales. De esta forma, se realiza la sistematización de las experiencias impulsadas en la Zona Norte (Guatuso, Upala, Los Chiles), la Región Central, y la Zona Sur. Por limitaciones de tiempo, no fue posible realizar la sistematización de la experiencia llevada a cabo en el cantón de La Cruz, ubicado también en la Zona Norte.

## **Metodología aplicada**

Para la sistematización de las experiencias costarricenses se siguieron pasos realizados en sistematizaciones de otros países de la Región, utilizando como base la metodología elaborada

por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)<sup>28</sup> en 2007, pero además, se incluyó algunos aspectos de la metodología elaborada por IICA en 2010<sup>29</sup>, reconociendo sus aportes en cuanto a aspectos intangibles de los procesos de desarrollo rural.

### Síntesis de pasos metodológicos

1. Introducción
  - Conformación y preparación de equipo
  - Diseño de Taller de Sistematización
  - Introducción conceptual
2. Situación de la experiencia
  - Identificación de etapas de la experiencia
  - Síntesis narrativa
  - Identificación del eje(s) de sistematización
  - Identificación de fuentes de información
3. Trabajo de campo
  - Definición de información por acopiar
  - Elaboración de entrevista
  - Muestra de actores por entrevistar
  - Realización de entrevistas
4. Ordenamiento y análisis de información
  - Análisis barreras y dinamizadores
  - Conclusiones, recomendaciones, hallazgos y lecciones

Seguidamente se hace referencia a las etapas seguidas.

1. *Introducción conceptual y metodológica.* Se precisaron los objetivos de la sistematización, los principales elementos conceptuales vinculados con ella y la metodología por seguir.
2. *Situación de la experiencia y orientaciones de la sistematización.* Incluyó una reconstrucción de la experiencia en el tiempo, identificando sus etapas principales, los hechos más relevantes, su contexto, así como roles y acciones de involucrados claves. Además, se definió el eje o ejes para orientar la sistematización, y las fuentes de información disponibles.

---

28 [http://www.ruta.org/documentos\\_no\\_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf](http://www.ruta.org/documentos_no_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf)

29 [http://www.ruta.org/documentos\\_no\\_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf](http://www.ruta.org/documentos_no_indexados/EstadisticasEstrategiaRegionalFIDA.pdf)

3. *Trabajo de campo para acopiar información.* Comprendió la elaboración de una breve entrevista para capturar información sobre aspectos relacionados con los ejes de sistematización, la selección de una muestra de actores por consultar, y la realización de entrevistas.
4. *Ordenamiento y análisis de información.* Incluyó el procesamiento de la información acopiada, con la intención de identificar barreras, dinamizadores, conclusiones, aprendizajes, hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas de cada experiencia.

Cada sistematización se realizó a lo largo de una semana laboral, aunque algunos de los aspectos incluidos fueron tratados en sesiones de trabajo posteriores, debido a limitantes de tiempo. Participaron en estos ejercicios integrantes del equipo PDR-MAG e IICA en cada territorio, así como habitantes del territorio involucrados con las experiencias.

Se debe anotar que la asistencia de estas últimas fue variable, en algunos casos alta y permanente, en otros, escasa y esporádica, lo cual inevitablemente tuvo repercusiones en la calidad y cantidad de la información recabada.

## **Las experiencias sistematizadas**

Seguidamente se ofrece una síntesis de las primeras experiencias costarricenses de desarrollo territorial. Se pretende caracterizar brevemente los territorios de trabajo, indicar las circunstancias que mediaron en su selección, así como relatar los hechos más relevantes ocurridos en su implementación.

### **La Zona Norte**

Los cantones de Guatuso, Upala, y Los Chiles en la zona fronteriza con Nicaragua, comprenden la experiencia de desarrollo territorial de la Zona Norte. Esta región incluye aproximadamente a 80 mil habitantes y una extensión de 3698 km<sup>2</sup>.

La zona estuvo aislada del centro del país por muchos años debido a la ausencia de vías de comunicación. La principal vía de acceso eran los ríos que la conectan con Nicaragua, por lo que sus primeros inmigrantes ingresaron desde ese país.

No es sino hasta los años setenta cuando se inicia la construcción de carreteras que la comunicaron con el resto de Costa Rica, abriéndose de esta forma la puerta para la migración del centro del país.

La población actual es una mezcla de ambas migraciones, que han creado una cultura fronteriza costarricense y nicaragüense, particular. Existen también pequeñas





importante potencial agroexportador, y cuenta con extensas plantaciones de naranja y piña en manos de grandes inversionistas.

Además, posee potencial para la explotación del turismo ecológico. Diversas iniciativas han surgido en los últimos años alrededor de sus principales atractivos turísticos como el Refugio de Vida Silvestre Caño Negro, Río Celeste, el volcán Tenorio, Miravalles, entre otros.

En aspectos sociales se caracteriza por un elevado desempleo e insuficientes puestos de trabajo, situación que se traduce en la emigración de la población hacia el centro del país. Sus cantones están entre los 16 más pobres del país, situación que se agudiza por una creciente migración nicaragüense, en busca de oportunidades laborales.

### *Antecedentes*

El inicio de esta experiencia está enmarcado en el convenio de cooperación entre el PDR-MAG y el IICA. En ese contexto, y dado el interés compartido por ensayar nuevas alternativas de apoyo al medio rural, a inicios del 2004 acuerdan integrar esfuerzos para impulsar el DRT en el país. Como primer paso, formulan una propuesta para fortalecer capacidades en el PDR-MAG y acuerdan poner en marcha un primer territorio de trabajo, como escenario de aprendizaje.

### *La selección del territorio*

Se optó por focalizar acciones en regiones rezagadas, seleccionándose la Zona Norte del país como primer territorio de trabajo, debido a sus bajos indicadores de desarrollo, además de tratarse de una zona prioritaria para el país, así como también por ser una zona fronteriza, con creciente atención de programas de inversión de la cooperación externa y de estrategias de cooperación binacional.

Inicialmente se definió como parte del territorio de la zona norte, los cantones de La Cruz, Upala, Guatuso y Los Chiles, por compartir una identidad y problemáticas similares. Sin embargo, posteriormente La Cruz se manejó como un territorio independiente, reconociendo sus particularidades económicas, de infraestructura, e históricas, las cuales se expresan en un sentido de pertenencia distinto al que comparten Guatuso, Upala y Los Chiles. Esta sección trata sobre el proceso seguido en esos últimos cantones.

### *Síntesis de la experiencia<sup>31</sup>*

En la reconstrucción narrativa de esta experiencia se identificaron tres etapas. La primera se da entre el 2004 y 2006, período en el que se sentaron bases para la ejecución de la

---

31 Sección basada en: Villalobos, H. 2008. Informe de sistematización “Intervención piloto para la aplicación del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural Sostenible en la Zona Norte de Costa Rica”. Programa de Desarrollo Rural – Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

experiencia, creándose grupos gestores con sus correspondientes planes en cada cantón. La segunda, entre 2007 y 2008, se centró en la gestión de alianzas y recursos para fortalecer esos grupos e implementar sus planes. Y la tercera entre 2009 y 2011, en la cual la experiencia se estancó, a la espera de definiciones sobre el apoyo institucional. Seguidamente se detallan los hechos principales en esas etapas.

La primera etapa (2004-2006), se caracteriza por ser de aprendizaje institucional sobre la aplicación del enfoque territorial, así como por un ambiente receptivo y de altas expectativas por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Inicia con la creación de condiciones para facilitar la implementación de la experiencia. Entre las acciones realizadas están la elaboración de un plan de trabajo para ordenar la acción institucional y definir aportes humanos y financieros de las partes involucradas. Se logró también la promulgación de un “Decreto Ejecutivo” firmado por el Ministro de Agricultura de ese entonces, en el cual declaraba el apoyo a esa experiencia como tema de interés institucional, e instaba a las instituciones del sector agropecuario a que le brindaran colaboración.

Además, se integró un equipo formado por personal de PDR-MAG e IICA, el cual se encargaría de facilitar la implementación de la experiencia. El equipo recibió formación sobre aspectos conceptuales del desarrollo territorial a través de charlas y diálogos, además, algunos de sus miembros tuvieron la oportunidad de recibir cursos de formación en otros países.

#### Hitos en la experiencia de desarrollo territorial de la Zona Norte

- Definición del territorio
- Convenio MAG-IICA
- Conformación equipos de facilitadores
- Constitución de los GAL y elaboración de planes de trabajo
- Redefinición de límites del territorio
- Esfuerzos para la creación de alianzas y gestión de recursos
- Surgimiento de iniciativas de desarrollo similares a nivel local
- Estancamiento del proceso

Las actividades de formación se dirigieron también a actores del territorio. Se realizaron diversos talleres y reuniones en todos los cantones en los cuales se presentaron las bases conceptuales del desarrollo territorial y la experiencia que se pensaba implementar. Estas actividades fueron dirigidas, en algunos casos a funcionarios públicos, en otros, a gobiernos locales o representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Complementariamente se acopió información y estudios sobre la situación del territorio. Con ello se logró que el equipo facilitador tuviera un marco común sobre la situación y perspectivas del territorio, y además sirvió de base para el diálogo entre actores del territorio en etapas posteriores.

Se elaboró también un mapeo de actores con la intención de tener un mejor conocimiento sobre las capacidades e intereses de sus habitantes, así como identificar aquellos que podrían apoyar en la gestión de ese territorio.

Las actividades anteriores sentaron bases para iniciar acciones con los habitantes. En cada uno de los cantones se realizaron talleres para informar sobre el proceso que se venía impulsando, analizar la situación del territorio, y conformar la primera aproximación del grupo encargado de conducir su gestión. Esos grupos se denominaron Grupos de Acción Local (GAL), a similitud de los grupos gestores impulsados por la iniciativa LEADER (“Liaisons entre activités de Développement de L’Economie Rural”) en España.

Estas actividades fueron iniciadas primero en el cantón de Upala, luego en Guatuso y finalmente, en Los Chiles. Se realizaron durante un período extendido, con ritmos y avances diferenciados, en función de las posibilidades de los habitantes y del equipo facilitador.

Como resultado, luego de aproximadamente un año y medio, cada cantón contaba con un GAL constituido, con una estructura básica que incluía una Asamblea, Junta Directiva y comisiones de trabajo, además de un plan y un listado de proyectos, por un monto aproximado de USD500 mil. Algunos GAL iniciaron trámites para su registro legal, otros valoraban la conveniencia de adquirir esa condición.

La participación durante esta etapa fue amplia por parte de la sociedad civil, a quienes la idea de un enfoque de trabajo integrador y participativo llamaba la atención. En cambio, la participación de gobiernos locales y de instituciones de Gobierno, fue limitada.

En la segunda etapa (2007-2008) empiezan a visibilizarse los desafíos y limitaciones que enfrentaba la experiencia. Esta se caracteriza por la agudización en las limitaciones logísticas y financieras del PDR-MAG, con una inevitable repercusión sobre las acciones impulsadas en el territorio.

Durante esta etapa se dan esfuerzos intensos por lograr alianzas institucionales que permitieran fortalecer la experiencia. Especial énfasis se pone en los relacionamientos con instancias con presencia en la zona, incluyendo proyectos como PRODELO-GTZ-IFAM, ARAUCARIA-AECID-MINAE, ALIANZAS-UICN, FOMUDE-IFAM, Zona Económica Especial (ZEE), así como acciones de universidades públicas e instituciones del Estado como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Si bien esos acercamientos arrojaron resultados positivos, se dieron especialmente en temas puntuales como la organización conjunta de eventos de información y

capacitación, que aunque sin duda fueron de utilidad, no alcanzaron a llenar las expectativas inicialmente propuestas.

Además, se formularon diversos proyectos incluidos en los planes de los GAL, en su mayoría pequeñas propuestas. Una dificultad permanente fue la insuficiente capacidad humana para dar respuesta a la gran cantidad de proyectos propuestos. El equipo dedicado a estas tareas, aunque con conocimientos y capacidades adecuados, era insuficiente para una respuesta efectiva a esas demandas.

Las actividades de formación también tuvieron lugar durante esta etapa. El PDR-MAG realizó esfuerzos para canalizar actividades de formación para los GAL, especialmente dirigidas a promover la participación y el liderazgo de esos grupos. En algunos casos, estas se financiaron con recursos propios, o recurriendo a la cooperación de universidades o iniciativas de cooperación presentes en la zona.

A pesar de los avances logrados, las mayores dificultades de esta etapa se presentaron en la respuesta de la institucionalidad y gobiernos locales al proceso. Su fortalecimiento y consolidación se centraban en el respaldo tanto financiero, como técnico y político de esas instancias, el cual, sin embargo, fue limitado.

La tercera etapa (2009-2011) está caracterizada por el estancamiento de la experiencia, por un lado debido a la escasez de recursos del PDR-MAG, y por otro a la pausa en las definiciones sobre los roles institucionales y el apoyo al proceso.

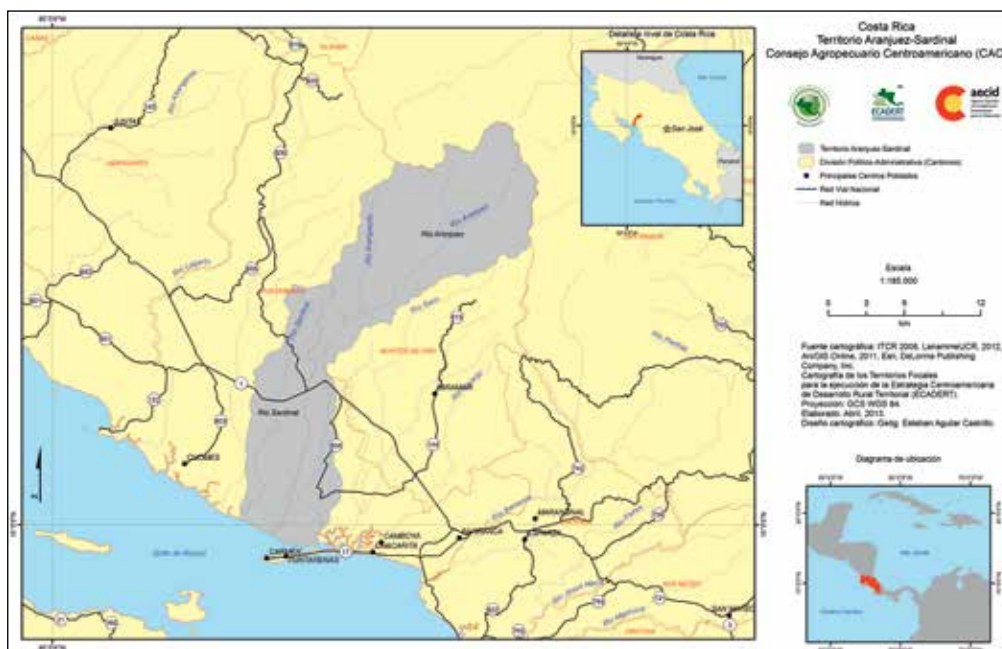
Durante esta etapa se impulsaron diversas acciones para fortalecer y renovar el interés de los miembros de los GAL. Entre ellas la elaboración de un plan de inversión en “Soberanía y Seguridad Alimentaria para la Zona Norte”, la ejecución de un proyecto para fortalecer la cadena de frijol, y la implementación de un programa de formación de líderes, dirigido a cerca de 70 representantes del territorio, por espacio de seis meses. Estas acciones tuvieron efectos positivos, y en buena medida, renovaron el interés por el proceso.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, ya desde el 2010 el nivel de actividad en los GAL era limitado. La espera de una definición sobre los roles institucional en apoyo al proceso, especialmente del PDR, así como los infructuosos esfuerzos por establecer alianzas y gestionar recursos, redujeron la participación en los GAL de los tres cantones, lo cual se reflejó en la frecuencia y cantidad de participantes en su reuniones.

Además, surgieron otras iniciativas que pretendían crear una base organizativa para los habitantes de la Zona Norte. Estas, en alguna medida, rivalizaron con la propuesta de desarrollo territorial impulsada por el PDR-MAG y atrajeron a varios de sus protagonistas. Sin embargo, con el correr del tiempo también se estancaron, al no encontrar respuesta institucional a sus demandas.

En ese contexto, el interés de muchos de los integrantes de los GAL se mantenía constante, cifrando sus esperanzas en la puesta en marcha del INDER, así como en el apoyo de la ECADERT, mientras el primero se asentaba.

## Mapa 10. Territorio Cuencas Aranjuez-Sardinal, Costa Rica



### Las cuencas de los ríos Aranjuez y Sardinal<sup>32</sup>

#### Caracterización

Esta experiencia se realiza en la región Pacífico Central del país; comprende las cuencas de los ríos Aranjuez y Sardinal y los asentamientos campesinos del IDA en Zapotal, Queroga y Pitahaya. Administrativamente se ubica en los cantones de Miramar y Puntarenas (distritos de Pitahaya, Acapulco, La Unión, Arancibia y Miramar).

Su extensión es de 220 km<sup>2</sup> aproximadamente y cuenta con una población de unos 3000 habitantes (INEC 2002). Se encuentra entre los 200 y 700 m.s.n.m.

Los colonizadores de esta zona provenían del mismo Valle Central, por lo que presenta características culturales y demográficas propias de esa zona.

<sup>32</sup> Sección basada en: Varela, V. 2008. "Vino nuevo en odres nuevos. La experiencia del Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible Aranjuez-Sardinal (DETSAS)". Programa de Desarrollo Rural – Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

Las partes media y alta de las cuencas basan su economía en el cultivo de café y en menor grado, ganadería de doble propósito. Otras actividades relevantes son la fruticultura y la producción hortícola, todas estas realizadas por pequeños y medianos productores agropecuarios. La minería ha sido otra actividad destacada, aunque seriamente cuestionada en los últimos años por sus potenciales impactos negativos sobre el ambiente y la salud humana.

La parte baja de la cuenca se dedica sobre todo a ganadería extensiva y caña de azúcar, ambas vinculadas a unas pocas empresas nacionales con destacadas inversiones de capital.

La dependencia del café se hace manifiesta especialmente en los períodos de precios bajos, que se traducen en abandono de plantaciones y migración a las ciudades. La zona cuenta con potencial para la producción de café orgánico, y organizaciones locales fomentan su producción, especialmente como respuesta a los vaivenes de precios del café convencional. La propiedad de la tierra es una limitante para el desarrollo de los pequeños emprendimientos. Al menos tres cuartas partes de las fincas no cuentan con un título de propiedad debidamente formalizado, situación que se presenta con mayor frecuencia en las zonas media y alta de las cuencas.

Por otra parte, la belleza escénica de sus paisajes, su clima, la presencia de zonas protegidas y su ambiente rural, crean condiciones favorables para las actividades agroturísticas y ecoturísticas, aunque estas son aún incipientes.

Su topografía, caracterizada por marcadas pendientes y alta pluviosidad, da al territorio abundancia de recurso hídrico. El territorio cuenta con potencial para la generación de energía hidroeléctrica, el cual ha sido aprovechado por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), que realizó cuantiosas inversiones para la construcción de una represa hidroeléctrica.

En la zona existen varias áreas protegidas (Refugio de Vida Silvestre Peñas Blancas, Zona Protectora Montes de Oro, Reserva Biológica Alberto Brenes y Zona Protectora Arenal-Monteverde), sin embargo, estas cuencas se incluyen entre las zonas con más grave erosión y deforestación en el país.

### *Antecedentes*

Los orígenes de esta experiencia se remontan al año 2005, cuando un grupo de instituciones estatales, siguiendo orientaciones de la Ley de “Uso, Manejo y Conservación de Suelos” del país (que promueve la actuación coordinada de las instancias públicas para apoyar en el manejo sostenible de suelos a través de la gestión de cuencas hidrográficas), integraron un grupo de trabajo para impulsar el manejo sostenible de los recursos naturales de la región de Montes de Oro. Uno de sus productos fue la conformación de un grupo de trabajo institucional y la elaboración de un plan de trabajo, el cual se orientaba a la gestión de las cuencas de los ríos Aranjuez y Sardinal.

El grupo estaba formado por el PDR-MAG, el MAG, el MINAE, la SENARA, el IDA, y la CNFL. A estas entidades públicas se sumaron iniciativas locales enfocadas en el manejo sostenible de recursos naturales, como la Asociación Agroecológica, Asociación



*Fig. 4. Sistematización de la experiencia de desarrollo territorial en Aranjuez-Sardinal, Costa Rica.*



Azagrotur, y Proyecto Área Conservación Arenal, entre otras. Contaban con un grupo ejecutivo integrado por MAG-PDR, CNFL, e IDA, que tenía por tarea la elaboración e implementación de las propuestas de trabajo.

Dado que el PDR-MAG venía iniciando la implementación de una experiencia de desarrollo territorial en la zona norte del país, planteó al grupo incorporar a la iniciativa un enfoque territorial, con base en la experiencia que esa institución venía desarrollando. Luego de una serie de actividades de inducción al tema, la propuesta fue aceptada por las instancias involucradas.



## *Selección del territorio*

Como territorio se seleccionó la zona en la cual el grupo venía trabajando -las cuencas de los ríos Aranjuez y Sardinal-, pero se incorporaron algunas zonas fuera de las cuencas. Estas pertenecían a extensiones de los asentamientos campesinos Queroga en la parte alta de la cuenca y Pithaya en la baja, lo anterior debido a que algunas organizaciones de esos asentamientos colaboraban activamente con el grupo interinstitucional en la gestión de las cuencas.

La delimitación de este territorio marca una primera diferencia con las restantes experiencias costarricenses. En Aranjuez-Sardinal se optó por delimitar el territorio en función de cuencas hidrográficas, mientras que en las demás experiencias esta se realizó considerando la delimitación administrativa del país.

## *Síntesis de la experiencia*

La experiencia de las cuencas Aranjuez – Sardinal tiene también similitudes con la de la Zona Norte, en el sentido de que ambas son precursoras del enfoque territorial y nacen en un ambiente externo que ofrecía limitadas condiciones para este tipo de propuestas. En ambos casos, ese ambiente definiría su desempeño.

La experiencia puede subdividirse en tres etapas. La primera se da durante el 2005, y es marcada por la predominancia de instituciones del Estado, que pretendían mejorar su interacción en torno al manejo de cuencas. La segunda se da en el 2006, cuando se pretende introducir un enfoque territorial a la experiencia y se allana terreno para su implementación. Durante la tercera, del 2006 al 2009, se implementan acciones en el territorio, haciendo énfasis en la participación de los actores locales y la construcción de una plataforma para la interacción multisectorial a nivel local, que en este caso sería conocida como grupo de acción territorial (GAT). Finalmente, en la cuarta etapa -a partir de 2010- al igual que en la Zona Norte, la experiencia entra en un período de estancamiento.

La primera etapa (2005) fue descrita brevemente en los antecedentes de la experiencia. Es de resaltar que durante este período, los funcionarios de PDR-MAG involucrados habían participado con mayor o menor cercanía en la experiencia de la Zona Norte, por lo que contaban con nociones sobre las limitantes institucionales, así como las potencialidades que la aplicación de un enfoque territorial ofrecía.

El inicio de la segunda etapa (2006) puede marcarse en el momento en que se definen los límites del territorio. Luego de esta tarea, se incorpora al grupo ejecutivo la Oficina del IICA en Costa Rica, que venía apoyando también al PDR-MAG en la Zona Norte. Con la adición de este nuevo socio, el grupo decide formalizar la relación institucional y precisar sus acciones mediante la firma de un convenio de cooperación.

El convenio fue elaborado y firmado por la CNFL, el IDA, el MAG, e IICA-Costa Rica. Este contenía un plan de trabajo que planteaba el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones del territorio, así como también mejorar la articulación

de los servicios de las instancias de apoyo, y detallaba acciones y responsabilidades para la gestión conjunta del territorio.

#### Hitos en la experiencia de desarrollo territorial de las cuencas Aranjuez y Sardinal

- Conformación grupo interinstitucional para la gestión de las cuencas
- Incorporación del enfoque territorial
- Definición del territorio
- Convenio MAG-CNFL-IDA- IICA
- Conformación equipos de facilitadores
- Constitución del GAT y su primer plan de trabajo
- Esfuerzos para la creación de alianzas y gestión de recursos
- Creación de ADETSAS y nuevo plan de trabajo
- Estancamiento del proceso

La propuesta fue elaborada en los inicios del 2006 como proyecto de “Desarrollo Territorial Sostenible Aranjuez-Sardinal” (DETSAS). El mismo fue organizado en cuatro componentes: i) desarrollo organizacional, que pretendía fortalecer la organización y capacidad de propuesta de la sociedad civil, ii) formación de capital social y humano, con la intención de mejorar capacidades de los líderes rurales y funcionarios institucionales para impulsar sus iniciativas de desarrollo, iii) gestión de conocimientos, con el propósito de rescatar el conocimiento local, así como fomentar una cultura de aprendizaje y comunicación entre los habitantes, y iv) coordinación interinstitucional, cuya finalidad era propiciar la coordinación de los servicios de apoyo y su articulación en torno a las propuestas surgidas de esta iniciativa.

Una limitante de esta propuesta fue que los aportes de las partes fueron prioritariamente en recursos humanos y logísticos, mientras que los aportes financieros dependían de presupuestos estatales, los cuales atravesaban períodos de alta incertidumbre por una difícil situación financiera en el Gobierno central.

Durante esta etapa se realizaron diversas acciones para preparar el trabajo en el territorio, aunque algunas se venían realizando desde antes de precisar sus límites. Entre estas se encuentra la elaboración de un mapa de actores que permitió identificar cerca de una centena de actores vinculados con aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales. Además se levantó información sobre los proyectos existentes en el territorio, ejercicio que permitió conocer, con más detalle, aproximadamente cincuenta iniciativas que venían desarrollándose en diversas áreas temáticas.

También se realizaron esfuerzos por acopiar información secundaria que permitiera caracterizar el territorio en sus distintas dimensiones. Al respecto, destaca la información generada tanto por el MAG, como por la CNFL. Ese acopio enfrentó limitantes de disponibilidad de información, ya que la información generada por instancias estatales se

realiza a partir de las delimitaciones administrativas, utilizando los distritos como unidad básica para generarla, los cuales no coincidían con la delimitación de cuencas del territorio. La información recopilada fue base tanto para talleres posteriores, como para sintonizar al equipo facilitador con la situación del territorio.

Por otra parte, la información generada por la CNFL contenía únicamente información para las partes alta y media de la cuenca Aranjuez, por lo que se requirió de esfuerzos adicionales para acopiar información de la parte baja, así como de la cuenca del río Sardinal.

La tercera etapa (2006 – 2009) inicia con la vinculación de los habitantes del territorio al proceso, aproximadamente entre finales del 2006 e inicios del 2007. En un primer momento, se realizaron talleres cubriendo distintas zonas de la cuenca. Los talleres tuvieron como objetivo la divulgación del enfoque territorial y la propuesta de trabajo en el territorio, así como discutir preliminarmente su situación a partir de la información acopiada a la fecha. Los productos de estos talleres serían base para actividades de planificación que se realizarían posteriormente.

Las anteriores actividades contaron con amplia asistencia tanto de actores locales como de representantes de instituciones, evidenciando el interés de los habitantes por articular a los diferentes actores e iniciativas de las cuencas. Entre las instancias participantes se encontraban representantes de organizaciones locales como Cooperativa Montes de Oro, Asociación Agroecológica, Asociación de Riego de Queroga, Asociación de Desarrollo Agrícola de Cedral, Centro Agrícola Cantonal de Montes de Oro, Azagrotur y Amagro, así como de instancias públicas, entre ellas CNFL, MAG, INTA, FONAFIFO, MINAE, IDA, SENARA, MinSalud, CNP, e IMAS.

La creación de una plataforma de participación en el territorio, una de las metas planteadas en el proceso, inició con la organización de sus actores e instituciones. Para ello, se realizaron varios talleres en distintas regiones de la cuenca (Sardinal, Bajo Caliente y Cedral), decidiéndose asignar una representación equitativa a todos los distritos que conformaban el territorio, nombrando delegados y suplentes en función de su extensión geográfica.

La selección de representantes se realizó en talleres distritales; las personas seleccionadas conformaron la Asamblea de Representantes del GAT, instancia que haría las veces de una Asamblea General. Este grupo nombró una comisión de trabajo que, en colaboración con el equipo facilitador, se encargó de elaborar un plan de trabajo de corto plazo, así como analizar las alternativas de formas jurídicas disponibles para el grupo.

El plan fue elaborado en varias sesiones de trabajo y se orientó a impulsar acciones en aspectos considerados sensibles por los pobladores: la titulación de tierras, infraestructura vial, y el apoyo a los grupos de mujeres. En cuanto a la forma jurídica, se optó por operar informalmente, mientras el grupo se consolidaba.

En la segunda parte del 2007 se realizaron actividades para promover el diálogo y acuerdos en torno a algunas de las temáticas identificadas. Se organizó un foro para dialogar sobre la problemática de los caminos vecinales y conocer la oferta institucional en el tema, así como tratar el tema de titulación y la situación de una propuesta de Ley que, en ese momento, se encontraba en discusión en instancias estatales. La actividad tuvo resultados favorables

no solo por la participación de instancias involucradas, sino también acuerdos para apoyar las acciones identificadas en el plan de acción.

Paralelamente, se realizaron contactos institucionales tendientes a la búsqueda de socios. Entre estos, se establecieron relaciones de cooperación con la Universidad de Gottigen - Alemania y la Universidad de Costa Rica, facilitando la implementación de un proyecto de investigación en hidrología y suelos. Otro tanto se hizo con la Confederación de Entidades Andaluzas para la Economía Social (CEPES) para el financiamiento del DETSAS, y con otras agencias de cooperación, buscando apoyo para el desarrollo turístico del territorio. A pesar de estos esfuerzos, las gestiones financieras resultaron infructíferas.

A finales del año, luego de unos meses de operar informalmente, los miembros del GAT optaron por darle carácter legal a la organización, creando la Asociación de Desarrollo Territorial Sostenible Aranjuez-Sardinal (ADETSAS), bajo la figura de la Ley de Asociaciones del país (Ley 218). También se conformó su primera Junta Directiva, se elaboraron sus estatutos, y se ratificó el plan de trabajo que se venía impulsando.

Aunque el componente de desarrollo organizacional era eje del proyecto en ese momento, se impulsaron también acciones en los demás componentes. Entre estas un proyecto de capacitación en empresariedad para jóvenes, facilitado por el MAG, una propuesta para la elaboración de un plan para el desarrollo turístico de las cuencas, el cual fue presentado a diversas fuentes para su financiamiento, también se realizó un estudio sobre la situación de los grupos de mujeres, que permitió comprender mejor su situación y enfocar esfuerzos para su articulación. Otras iniciativas se enfocaron en caracterizar el territorio o elaborar propuestas de planes y proyectos sectoriales.

Los logros de esta etapa se asocian con la integración de los actores en el GAT, que se constituía como la primera iniciativa de este tipo en la zona y logró articular a las principales organizaciones, especialmente de la cuenca alta y media. Las debilidades permanecían presentes, destacando la escasez de recursos financieros para el proceso y especialmente, el limitado compromiso de diversas instituciones públicas y los gobiernos locales.

El tema de los gobiernos locales merece atención especial. Desde los inicios de la experiencia se reconoció la importancia de su función en una estrategia de desarrollo territorial. Dado que el territorio incluye a los cantones de Montes de Oro y Puntarenas, se realizaron diversas acciones de sensibilización en ambas municipalidades, procurando su participación y protagonismo, asignándoles inclusive espacios permanentes en la directiva de ADETSAS. Sin embargo, el interés e involucramiento de ambos gobiernos locales fue limitado.

Una oportunidad para mejorar la interacción y acercamiento con los gobiernos locales se dio a raíz de las fluctuaciones en el precio del café, tema que pasó a ser prioritario para los actores del territorio en aquel momento. Ante esta situación, la ADETSAS provocó un acercamiento con gobiernos locales e instancias públicas en el territorio, que derivó en una serie de acuerdos para enfrentar la situación del sector cafetalero, así como en apoyar al sector ganadero, el sector turismo y a los jóvenes de la región, todos temas promovidos por esa agrupación.

En el 2009, la Asociación decide realizar nuevamente un proceso de planeamiento, con la intención de complementar su plan de trabajo, y a su vez, precisar acciones para el

mediano plazo. Ese plan, elaborado con representantes de todo el territorio, priorizó las siguientes áreas de trabajo: turismo, diversificación agrícola, producción sostenible y conservación ambiental.

Esa propuesta focaliza más la actuación de la ADETSAS, pero enfrenta las mismas limitantes de su primer plan de trabajo, al contar con limitado apoyo de las instancias estatales para su ejecución, y además, con limitaciones de tiempo por parte de sus miembros para un adecuado seguimiento.

En la cuarta etapa (2010), las acciones del ADETSAS se ven reducidas considerablemente, y se centran sobre todo en proyectos de fortalecimiento de capacidades. En ese momento se adoptó la filosofía de Kaizen, dado que algunos facilitadores habían sido capacitados en el tema, y que la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) apoyaba con algunos recursos financieros.

Desde el 2011 y al igual que en el caso de la Zona Norte, esta experiencia entró en un estancamiento, a la espera de definiciones institucionales sobre la continuidad en su apoyo. Sus expectativas se centraban en la transformación del IDA en INDER, y el apoyo que esa entidad podría dar al proceso una vez que entrara en operación, así como también en las acciones que la ECADERT venía impulsando.

## La Zona Sur

La región conocida como “Zona Sur de Costa Rica” está formada por los cantones de Osa, Golfito, Corredores, Buenos Aires y Coto Brus. Se ubica en el litoral pacífico sur del país y forma parte de la región de planificación “Brunca” junto con el cantón de Pérez Zeledón. Tiene una extensión de 7 600 km<sup>2</sup> y una población de 165 mil habitantes, aproximadamente.

La zona fue originalmente habitada por diversos grupos indígenas, especialmente comunidades borucas y térrabas, que fueron diezgadas o dispersadas luego de la conquista española. Durante la época de la Colonia, la zona permaneció al margen del resto del país, y no fue sino hasta finales de la primera mitad del Siglo XX cuando se inicia su colonización, con pobladores que emigraron desde distintas zonas del país, como también de Panamá.

Es en la actualidad una de las regiones más multiculturales, al ser una de las que cuenta con mayor presencia de poblaciones indígenas. En ella habitan comunidades descendientes de cinco de las ocho etnias que componen los primeros pobladores del país. Estos grupos, sin embargo, se encuentran entre los más rezagados a nivel nacional en aspectos sociales y económicos.

El crecimiento de la zona tuvo raíces diferenciadas, pues mientras que en su parte baja la economía creció de la mano de la actividad bananera impulsada por la United Fruit Company, la parte alta giró en torno a la expansión del cultivo del café, imprimiendo dinámicas sociales y económicas que particularizaron ambas regiones.

En 1984, la United Fruit Company se retiró debido a dificultades productivas y laborales. Su retiro condujo a la zona a una profunda crisis social y económica, especialmente en la parte baja. Como respuesta a esta situación, el gobierno impulsó programas para

diversificar su economía, fomentando la producción de cultivos como palma africana y cacao. Además, se creó un depósito libre comercial en la ciudad de Golfito, como medio para estimular el turismo.

Actualmente, la actividad económica predominante sigue siendo la agricultura. En la parte baja predominan la palma africana, plátano y ganadería extensiva, y en la parte alta, café, frijol y piña. La palma africana y la piña cuentan con participación de grandes empresas de capital transnacional.

Cabe mencionar que esta región fue foco de las acciones de distribución de tierras por parte del Estado, situación que propició la existencia de la pequeña propiedad. Así mismo, se ha promovido un importante movimiento cooperativista, con presencia en muchas actividades agrícolas, siendo la palma africana una de los más notables.

Los ingresos generados por el Depósito Comercial de Golfito son administrados por la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur de la Provincia de Puntarenas (JUDESUR), institución semiautónoma creada en 1998 con la finalidad de apoyar el desarrollo de los cantones de la zona sur del país (Golfito, Corredores, Buenos Aires, Coto Brus y Osa), tarea para la cual administra el Depósito Comercial, obteniendo de este, recursos para financiar proyectos de desarrollo en su zona de influencia.

Sus cinco cantones están entre los de menores índices de desarrollo a nivel nacional. El Índice de Desarrollo Social (IDS) los incluye entre los diez más pobres del país. Esta situación se refleja en limitadas oportunidades de empleo y deficiente formación de sus pobladores.

La pobreza de sus habitantes contrasta con la riqueza de la zona en biodiversidad y recursos naturales, ya que contiene el 60% de la biodiversidad total del país, a lo que se le suma su riqueza cultural, herencia de los habitantes indígenas.

### *Antecedentes*

La experiencia de desarrollo territorial de la zona sur del país se enmarca en el proyecto Experiencias Piloto de Desarrollo Rural (EXPIDER), el cual fue promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo General de Cooperación de España, en su intención de implementar experiencias piloto de desarrollo territorial en América Latina.

Costa Rica fue seleccionada en el año 2006 entre los países beneficiarios de la segunda convocatoria de ese proyecto (EXPIDER-II). Se pretendía “mejorar la efectividad de los programas de desarrollo rural, a través del fortalecimiento de la institucionalidad y la adquisición de capacidades locales, aprovechando la experiencia de desarrollo rural local españolas y de la Unión Europea”<sup>33</sup>.

Para la ejecución del proyecto, los promotores recurrieron a los servicios de la empresa consultora DEVALAR, instancia con sede en Galicia, España, dedicada a la gestión

---

33 Folleto informativo EXPIDER II. <http://www.mag.go.cr/oficinas/pdr-proyecto-expiderII.pdf>

de proyectos y con personal técnico en diversas áreas de especialidad, entre ellas el desarrollo rural.

La ejecución de EXPIDER II comenzó a inicios de 2007, contando como contraparte gubernamental al PDR-MAG, como instancia impulsora de experiencias de DRT en el país

### *Selección del territorio*

En la selección de territorio se priorizó zonas con indicadores bajos de desarrollo en las que no se estuviera impulsando experiencias de desarrollo territorial, seleccionándose la región Brunca por ser, junto con la Zona Norte, una de más rezagadas social y económicamente. Además, ambas zonas se encontraban priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

Luego de realizar una gira por esa región, personal del proyecto EXPIDER II seleccionó como territorio de trabajo los cantones de Osa, Golfito y Corredores. En la selección “primaron los criterios de contigüidad y cercanía geográfica, homogeneidad productiva y, como elemento clave, la existencia de fuertes y estables relaciones a nivel institucional”<sup>34</sup>. Más adelante, el PDR-MAG incorporaría los cantones de Coto Brus y Corredores, para cubrir el resto de la zona sur.

### *Síntesis de la experiencia*

El proyecto se planteó como objetivo impulsar un proceso de fortalecimiento institucional participativo en el territorio como base para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Como primer paso, se conformó un equipo de trabajo integrado por funcionarios de DEVALAR, en su calidad de asesores técnicos del proyecto, apoyados por funcionarios del PDR-MAG, tanto de instancias centrales como de oficinas en la zona de trabajo. Este equipo elaboró un plan de trabajo para orientar las acciones en el territorio, el cual se implementaría entre febrero de 2007 y mayo de 2008. Contó también con el apoyo de la Universidad Nacional a través de sus programas de pasantías estudiantiles y de instancias de cooperación presentes en la zona.

El plan fue complementado con asignaciones presupuestarias para cubrir requerimientos logísticos del equipo. Este incluía acciones relacionadas con la capacitación en DTR al equipo local, la difusión del proyecto en el territorio, la identificación de actores claves, el acopio de información sobre proyectos en el territorio, el análisis de figuras jurídicas, y la realización de diversos talleres con los habitantes del territorio.

Entre sus primeras tareas, el equipo elaboró un estudio sobre la situación tanto nacional como del territorio, que permitió identificar tendencias nacionales y regionales, y sirvió

---

34 Sección basada en: *González, G.* 2008. “Informe de sistematización del proyecto PDR-EXPIDER II”. Programa de Desarrollo Rural – Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, y *DEVALAR Consultoría Europea*. 2008. “Estudio de Caso. EXPIDER en los cantones de Osa, Golfito y Corredores (Costa Rica)”.

de base para apoyar procesos posteriores. Asimismo, se elaboró material promocional del proyecto para apoyar en su difusión.

Se realizó también un inventario de los principales actores del territorio, el cual fue complementado con visitas personales a actores claves, con la intención de informarles sobre el proyecto e invitarlos a involucrarse. Entre estos actores se encontraban directivos de gobiernos locales y de la Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (JUDESUR). La identificación de actores fue complementada con información sobre los principales proyectos existentes en la zona.

Se le dio también importancia a la construcción de alianzas como medio para fortalecer y asentar el proyecto. Uno de los espacios relevantes en los que se insertó el proyecto fue la Comisión de Desarrollo del Sur (CODESUR), que contaba con participación de JUDESUR, la Federación de Municipalidades del Sur (FEDEMSUR), universidades del Estado, y el Proyecto de Desarrollo Local (PRODELO-GTZ). Se lograron acercamientos y acuerdos de cooperación en aspectos puntuales con varias de esas instancias.

### *Constitución del Grupo de Acción Territorial y elaboración del Plan de Desarrollo*

Al igual que en las otras experiencias nacionales, la estrategia de fortalecimiento institucional de EXPIDER-II se basaba en la constitución de una instancia multisectorial que articulara

**Mapa 11. Territorio Sur Bajo, Costa Rica**





las acciones del territorio. Esta instancia se denominó grupo de acción territorial (GAT), al igual que en la experiencia de Aranjuez-Sardinal.

La constitución del GAT se inicia a mediados del 2007, con la ejecución del “I Taller de EXPIDER II con actores locales”, actividad que contó con unos 80 participantes, representantes del territorio seleccionado por el proyecto -cantones de Osa, Golfito y Corredores-, que posteriormente se conocería como del territorio que posteriormente se denominaría territorio Sur Bajo. Este taller sirvió para sensibilizar a actores claves sobre las orientaciones y productos del proyecto, así como el papel que jugarían en ese proceso.

También se analizó y acordó la figura legal que tendría el futuro GAT, así como sus posibles estatutos y membresía. Además, se logró el compromiso de los participantes para constituir e interactuar a través del GAT. Finalmente se definió un plan de trabajo para constituir el GAT y diseñar su plan de desarrollo.

#### Hitos en la experiencia de desarrollo territorial de la zona sur

- Inicio del proyecto EXPIDER II
- Definición del territorio
- Plan de acción PDR-DEVALAR
- Conformación equipos facilitadores
- Constitución del GAT Sur Bajo
- Formulación plan desarrollo del GAT Sur Bajo
- Constitución del GAT Sur Alto y formulación de su plan de desarrollo
- Cierre del proyecto EXPIDER II
- Acuerdos de cooperación “AACID – FEDEMSUR – JUDESUR – MAG” y “JUDESUR – IICA”

Entre las propuestas realizadas por los participantes, se planteó la posibilidad de ampliar el GAT a los cantones de Buenos Aires y Coto Brus, que junto con los tres cantones beneficiados por el proyecto, conforman la región sur-sur del país. Sin embargo, los ejecutores del proyecto consideraron preferible concluir con lo planteado en el mismo, y posteriormente analizar posibilidades de ampliar la experiencia.

En setiembre de 2007 se realiza la Asamblea Constitutiva del GAT, integrado en ese momento por cerca de 45 organizaciones. Durante la actividad se aprueba su estructura organizativa y estatutos. Además se selecciona a los integrantes de su primera junta directiva y los coordinadores de mesas de trabajo.

Posteriormente, se inició la formulación del plan de desarrollo del territorio, el cual se realizaría en coordinación con las instancias que conformaban la CODESUR. Las actividades para elaborarlo se realizaron entre octubre de 2007 y febrero de 2008, aunque el documento final estuvo listo en junio.

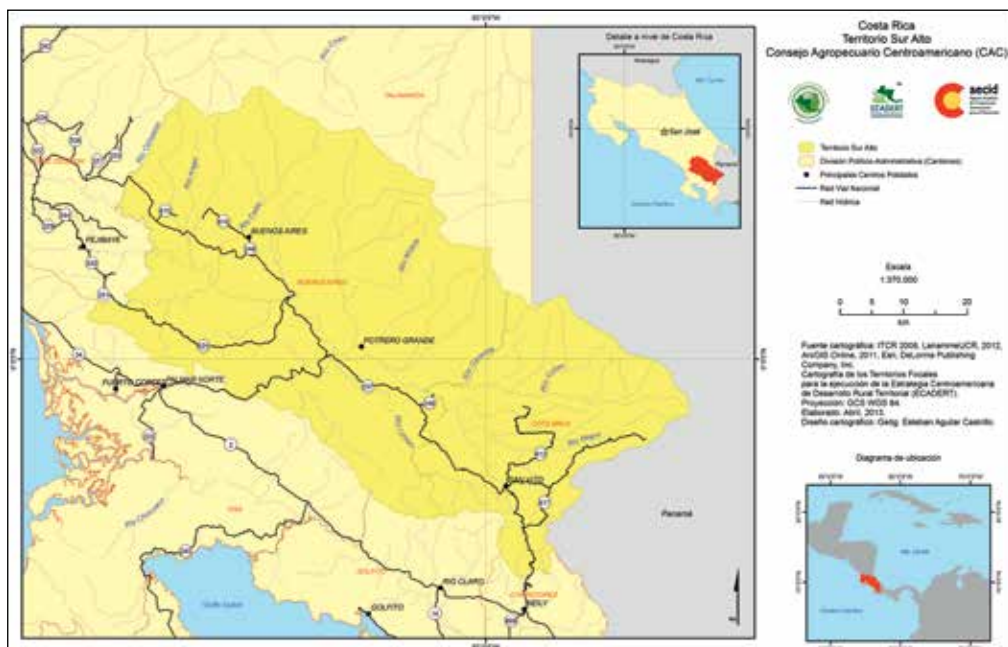
Para su elaboración se recurrió a las metodologías del FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) y al árbol de problemas y objetivos. Estas fueron aplicadas para cada una de las mesas temáticas del GAT (Producción, Medio Ambiente y Ordenamiento Territorial, Problemática Social, Educación, y Turismo). A partir de estos se identificaron las líneas estratégicas, con sus respectivos programas y proyectos.

El plan fue complementado con un plan quinquenal y un plan anual para el 2008, el cual fue enviado a JUDESUR para que fuera considerado en su programación anual de inversiones. Con estas acciones, el proyecto EXPIDER-II concluye sus operaciones, quedando el PDR-MAG como encargado de dar el seguimiento correspondiente.

### *Constitución del GAT Sur Alto*

En octubre de 2007, habitantes de los cantones de Buenos Aires y Coto Brus retomaron su interés por incluir sus cantones en la experiencia de desarrollo territorial. De esta forma, con el apoyo de JUDESUR y PDR-MAG, en los siguientes meses replicaron el proceso realizado por el proyecto EXPIDER-II, llevando a la constitución del GAT-Sur Alto en marzo de 2008. La Zona Sur contaba de esta forma con dos grupos gestores, el del Sur Bajo (Osa, Golfito y Corredores) y el del Sur Alto (Buenos Aires y Coto Brus).

## Mapa 12. Territorio Sur Alto, Costa Rica



## *Sostenibilidad de los GAT e implementación de planes de desarrollo*

El financiamiento de la operatividad de ambos GAT, así como de sus planes de desarrollo fue uno de los retos mayores del proyecto, que sin embargo se facilitó dada la presencia de JUDESUR en la zona. El compromiso de esa instancia fue determinante para el proceso, especialmente en su etapa operativa, ya que canalizó recursos financieros para financiar tanto las carteras de proyectos de sus planes, como para crear en los GAT capacidades operativas que les permitieran ejecutarlos.

Desde el 2007, el PDR-MAG gestionó la participación de la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID) en las experiencias de desarrollo territorial del sur. Estas gestiones conducirían a la firma del convenio “Programa de Desarrollo Territorial de la Subregión Sur Sur”, firmado entre AACID, MAG, FEDEMSUR y JUDESUR, para apoyar en el financiamiento e implementación de los planes de desarrollo territorial de ambos GAT.

La AACID contribuyó con un monto aproximado de \$3,1 millones y JUDESUR con \$5,5 millones, para un total de global de \$8,5 millones de dólares, que se destinarían al financiamiento de proyectos priorizados en los planes. Bajo este convenio, la FEDEMSUR se encargaría de la administración e implementación de los proyectos, en coordinación con los GAT, mientras que el PDR-MAG aportaría acompañamiento técnico.

Para asegurar la operatividad de los GAT, el PDR-MAG promovió la firma de un convenio entre JUDESUR y la oficina del IICA en el país, en el cual JUDESUR aportaba recursos financieros para la contratación de equipos técnicos para cada GAT, además de la adquisición de recursos logísticos para cumplir sus tareas (alquiler de espacio físico, equipo de oficina, vehículo), y el IICA, por su parte, se encargaría de dar seguimiento técnico y administrativo a esos equipos.

El convenio JUDESUR- IICA fue por un monto de \$207 mil y se ejecutó entre 2010 y 2012. Los planes implementados durante ese período estaban compuestos por más de ochenta proyectos en diferentes líneas estratégicas. Posteriormente, el convenio sería ampliado hasta el 2014.

Con el apoyo de JUDESUR, ambas experiencias se desenvolverían adecuadamente, contribuyendo en la implementación de proyectos de desarrollo para las comunidades de la región sur.

La creación del INDER, redefiniendo el marco institucional para el desarrollo territorial nacional, marcaba un nuevo horizonte para las demás experiencias del país, pero traería incertidumbre a los GAT del sur, ya que implicaba para estos ajustes operativos, que no se podrían prever hasta que esa instancia se consolidara.

### *El eje de sistematización*

La selección del eje de sistematización se realizó considerando la narrativa de las experiencias, valorando aspectos como la pertinencia de los planes de desarrollo, la operatividad de las

estructuras organizativas creadas, la participación y apropiamiento de los actores locales, el grado de incidencia de los grupos gestores en sus territorios, entre otros.

En todos los casos se decidió analizar dos aspectos, el primero fue el proceso metodológico realizado con la intención de obtener aprendizajes que permitieran enriquecer la implementación de futuras experiencias de desarrollo territorial, y el segundo, la participación de los actores locales en las experiencias.

Siguiendo el guion metodológico, los ejes fueron desagregados en variables, con las que se formó un cuestionario y se entrevistó a diversos actores involucrados con las experiencias, tanto directa como indirectamente. Posteriormente, esa información fue analizada y se identificaron barreras y dinamizadores de los procesos, para luego extraer conclusiones, hallazgos y recomendaciones, así como lecciones aprendidas para futuras experiencias. Este documento presenta una síntesis de estas últimas.

### *Lecciones aprendidas*

Esta sección contiene un listado de las lecciones aprendidas de las tres experiencias. Se pretende una síntesis de lecciones generales, aunque indicando situaciones particulares cuando corresponde.

Sobre el entorno institucional:

- Un entorno institucional adecuado es uno de los aspectos de mayor relevancia para una efectiva gestión de los territorios rurales. El desarrollo territorial implica la creación de mecanismos de participación y toma de decisiones en el territorio y fuera de este, para lo que se hace necesario un ambiente que promueva la articulación institucional público-privada.
- Las experiencias de desarrollo territorial deben ser complementadas con políticas públicas que promuevan un ordenamiento de la institucionalidad público-privada a nivel nacional y local, bajo principios de descentralización, gobernanza y subsidiariedad.
- Las experiencias analizadas carecieron de un entorno institucional adecuado, y esa situación fue el principal factor que determinó su desempeño. Las experiencias de la Zona Sur, al contar con apoyo financiero lograron un mejor funcionamiento de sus grupos gestores, sin embargo, la ausencia de un entorno institucional adecuado limitó sus alcances, especialmente en lo referente a roles articuladores que esos grupos deben cumplir.
- La creación del INDER marca un hito en la consolidación del desarrollo territorial en Costa Rica, ya que promete la creación de un entorno institucional favorable para su implementación. Sin embargo, dada la naturaleza sectorial agropecuaria de esa instancia, su efectividad dependerá de la articulación que logre con las demás instituciones que tienen presencia en el medio rural nacional.

Sobre la facilitación:

- La gestión territorial implica acciones multidisciplinarias, por lo que la conformación de equipos de facilitadores con conocimientos y habilidades en diversas áreas temáticas es una condición favorable para un proceso efectivo. Las experiencias analizadas no contaron con equipos de esa naturaleza. Una de sus debilidades fue la ausencia de facilitadores con conocimientos en análisis de grupos sociales y el desarrollo de organizaciones.
- La facilitación de procesos de desarrollo territorial requiere de personas con conocimientos técnicos, pero también con habilidades que les faciliten una adecuada interacción y manejo de grupos. Algunas de esas habilidades incluyen capacidad de diálogo y escucha, creación de confianza y empatía, provocar sinergias, entre otros. Es también importante que el facilitador tenga clara comprensión de sus roles y límites en el proceso.

Sobre la delimitación del territorio:

- Las experiencias analizadas revelan la complejidad de la delimitación de territorios. El caso del cantón de La Cruz, en la experiencia de la Zona Norte es reflejo de esta situación. Aunque todos los cantones de esa zona comparten una identidad fronteriza, los relacionamientos de sus habitantes son marcados entre los cantones de Upala, Guatuso y Los Chiles, mientras que La Cruz presenta vínculos más sólidos con otros cantones, razón por la cual se trataron como territorios separados. Lo anterior ilustra también la necesidad de ampliar el diálogo con actores locales para validar las propuestas de delimitación.
- La forma de delimitar los territorios analizados demostró ser funcional, ya que crea unidades espaciales con cierta homogeneidad a partir de la identidad cultural de sus habitantes, y a su vez, facilita las tareas de gestión del territorio al guardar correspondencia con las delimitaciones administrativas (cantones). La consideración de los límites administrativos es un argumento en favor de la creación de mancomunidades.
- El caso de la experiencia de Aranjuez Sardinal, que integra cuencas hidrográficas, ilustra la complejidad de gestionar un territorio cuando este no guarda correspondencia con los límites administrativos. La delimitación por cuencas, si bien adecuada para aspectos ambientales y productivos, presenta limitaciones para la articulación institucional y la gestión de procesos políticos, cuando no coincide con sus límites.
- La delimitación de territorios debe considerar e integrar las dinámicas endógenas presentes en las zonas rurales, ya sean productivas, laborales, sociales, ambientales etc. Un ejemplo de esto es la iniciativa impulsada en la Zona Norte en apoyo a los productores de frijol, que integró al sector frijolero del territorio y fortaleció su vinculación con el mismo.

Sobre los actores y sus roles:

- La comprensión de los intereses y relacionamientos (redes formales e informales) entre los actores del territorio, debe ser la base sobre la cual cimentar todo proceso de

gestión territorial, y debe además, proporcionar orientaciones para la conformación de arreglos institucionales que faciliten la gobernanza del territorio. En todas las experiencias costarricenses se realizaron esfuerzos para analizar a sus actores, estos sin embargo, fueron insuficientes para orientar arreglos institucionales óptimos, entre las razones puede considerarse los limitados conocimientos y experiencia de los equipos facilitadores en el uso de este tipo de instrumentos, ilustrando la necesidad de equipos intertemáticos en la gestión de territorios.

- La comprensión de los alcances y roles de las instituciones del territorio facilita también orientar el diseño de un arreglo institucional adecuado. En su mayoría, estas cumplen funciones sectoriales en respuesta al interés de sus asociados, aunque las hay también con funciones multisectoriales, pero en menor grado. Son estas últimas las llamadas a cumplir papeles activos en la articulación de la institucionalidad territorial.
- La gestión territorial trae consigo cambios en los procesos de toma de decisiones en los territorios, y por lo tanto, implica ajustes en las relaciones de poder de sus habitantes. Por esto, la vinculación de los gobiernos locales requiere de estrategias de información y sensibilización que precisen el valor agregado que tendrán estas instancias al sumarse a procesos de desarrollo territorial. La vinculación de los gobiernos locales con las experiencias analizadas puede considerarse limitada en todos los casos, y esto podría ser reflejo de estrategias de sensibilización insuficientes.
- El rol de los gobiernos locales, como instancias de cobertura multisectorial y con mandato político para conducir el desarrollo local, cobra aún mayor importancia en el país debido a las iniciativas de descentralización que se vienen impulsando, las cuales les otorgarán crecientes capacidades y competencias durante los próximos años.
- Un proceso exitoso de gestión territorial requerirá de una participación activa de las instituciones del Estado, tanto en la oferta de servicios (técnicos, financieros, y logísticos), como en la gestión de política pública para el medio rural. Para incorporarlas en forma efectiva, sus orientaciones deben alinearse con las necesidades de los procesos de gestión territorial, para lo cual es necesario la sensibilización e incidencia en el seno de esas instituciones, tanto con sus autoridades como mandos medios. En el caso de las experiencias analizadas, al igual que con los gobiernos locales, la participación de instancias estatales tuvo matices diferenciados, pero en general fue limitada. A pesar de voluntades e interés de algunos funcionarios locales, las prioridades institucionales, en términos generales, no se alinearon con las necesidades de las experiencias.
- La inclusión de la sociedad civil presenta un reto en los procesos de gestión de territorios. Esta incluye a un amplio rango de sectores con diversas capacidades de incidencia, y en muchos casos, con notorias debilidades logísticas, financieras y gerenciales. Su participación efectiva en procesos de gestión territorial requiere del diseño de arreglos institucionales que reconozcan sus intereses, así como mecanismos de toma de decisión y estímulos que fomenten esa participación.
- Lo anterior es especialmente necesario en el caso de la empresa privada. Aunque la responsabilidad social empresarial puede traducirse en contribuciones valiosas, la

empresa privada encierra un potencial mayor para contribuir con el desarrollo de los territorios rurales, requiriéndose especialmente políticas públicas que estimulen su crecimiento de la mano del territorio.

### Sobre la organización para la gestión del territorio

- El diseño y puesta en marcha de mecanismos de participación y toma de decisiones es quizás uno de los elementos más complejos de todo proceso de gestión territorial. Sus logros estarán definidos en buena medida por la eficacia de esos mecanismos para facilitar la interacción entre actores, en el territorio y fuera de este.
- El diseño de la estructura del grupo gestor debe iniciar por una clara comprensión de los actores, redes e institucionalidad local. Sus roles, capacidades e interacciones, deben ser base para plantear un arreglo institucional que haga posible la participación equilibrada de los habitantes.
- Los grupos gestores pueden asumir diversidad de roles en respuesta a los intereses de sus integrantes, pero su papel central se vincula con la articulación, la facilitación para la toma de decisiones, y la incidencia en la formulación de política pública, lo cual implica que deben tener sobre todo un rol de gestión política de los territorios. Este rol debe ser comprendido por sus integrantes y visualizado en las orientaciones del grupo, además de materializarse en su estructura y normas.
- La incidencia en la formulación de política pública es, por tanto, uno de sus roles principales. Las experiencias nacionales no lograron consolidar ese rol, en unos casos por concentrarse sobre todo en la gestión de proyectos, y en otros debido a que no lograron legitimarse como instancia gestora del territorio.
- La legitimidad en el territorio es uno de los retos principales de toda organización gestora. Dotarla de carácter legal, aunque podría facilitar algunos procesos, no garantiza esa legitimidad. Esta será más bien resultado de un proceso de gestión territorial adecuadamente diseñado, y aceptado por los habitantes del territorio e instituciones de apoyo. Este es un reto pendiente para la mayoría de los grupos gestores en las experiencias analizadas.
- La estructura organizativa del grupo puede tomar variedad de formas, desde jerarquías hasta planas. Independientemente de la forma, esa estructura debe reflejar los intereses de los habitantes del territorio, apoyarse en sus formas de organización, evitar duplicidades y competencias con otras instancias, así como contar con mecanismos claros de participación y toma de decisiones, especialmente para la articulación con instancias estatales en la definición de políticas públicas.
- Dotar de capacidad operativa a los grupos gestores es otro reto relevante. Es necesario identificar fórmulas para darles capacidad operativa, este fue un aspecto clave en el funcionamiento de las experiencias de la Zona Sur, que gracias al aporte de JUDESUR, contaron con condiciones para operar con efectividad, mientras que las restantes experiencias dependieron de la disponibilidad de tiempo e interés de sus integrantes.

### Sobre los procesos de planeamiento en el territorio

- Es deseable la aplicación de instrumentos de planeamiento que reconozcan el medio rural en forma sistémica, con sus múltiples dimensiones y niveles (horizontal y vertical), y que además reconozcan las heterogeneidades que existen a lo interno de los territorios.
- La elaboración de un plan de territorio debe ser también un instrumento que facilite la integración de los habitantes alrededor del diálogo sobre objetivos colectivos y un futuro deseable. Esto requiere del diseño de procesos participativos, pausados, y basados en una adecuada identificación de actores.
- El planeamiento debe conducir a la identificación de proyectos estratégicos para el desarrollo del territorio a partir de sus motores de crecimiento. Pero también es deseable que se constituya en un instrumento para fortalecer la acción colectiva de sus habitantes, para lo cual se debe priorizar también proyectos que fortalezcan las relaciones de sus redes formales e informales, así como aquellos que generen “éxitos a corto plazo”, y sirvan como motivadores de la participación.
- El manejo de expectativas es un aspecto al que hay que poner atención, especialmente en la elaboración de planes y proyectos. Es deseable que estos guarden correspondencia con las capacidades del grupo gestor e instancias de apoyo. La dificultad de dar respuesta efectiva a las expectativas creadas en procesos de planeamiento fue quizás una de las limitantes que mermaron el interés e involucramiento de los actores locales en varias de las experiencias analizadas.

### Sobre la formación de capacidades

- La inducción en procesos de gestión territorial debe ser tan abundante como sea posible. Las experiencias analizadas no contaron con programas de inducción debidamente estructurados y dirigidos a múltiples audiencias, lo que se tradujo en desconocimiento de muchos habitantes, algunos pensaban que el proceso giraba en torno a la elaboración de proyectos y gestión financiera.
- La gestión del territorio se facilita al fortalecer las relaciones de confianza y solidaridad entre sus habitantes. Los programas de formación sobre trabajo en equipo y liderazgo pueden generar contribuciones importantes al respecto. En las experiencias relatadas, la aplicación de este tipo de programas generó efectos positivos, sobre todo en cuanto a actitudes y compromisos con el proceso.
- La formación de capacidades debe apuntar también al cambio generacional, apostar por los jóvenes y fortalecer su vinculación e interés por el territorio.







# 5

## LA EXPERIENCIA DE MADRIZ, NICARAGUA

Después de ofrecer una contextualización sintética, se presenta la primera experiencia de gestión del desarrollo rural con enfoque territorial en el marco de la ejecución de la ECADERT y del programa PRORURAL Incluyente, en el departamento de Madriz.

### **El contexto general**

Nicaragua, con una ubicación intermedia entre el triángulo del norte de Centroamérica y Costa Rica al sur, es el país más extenso de Centroamérica, con 130 mil km<sup>2</sup>. Por otra parte, es uno de los menos poblados de Centroamérica, en términos absolutos y por su densidad demográfica, con poco más de seis millones de habitantes en el 2012 y aproximadamente 45 habitantes por km<sup>2</sup>.

Entre 1950 y 1970 tuvo una de las tasas de incremento poblacional más altas de América Latina, superior al 3% anual, pero durante las dos décadas siguientes su ritmo de crecimiento demográfico bajó a la mitad y desde el 2000 ha descendido de manera más paulatina, situándose actualmente en alrededor del 1,2 % anual.

Por lo antedicho, el país vive actualmente un cambio en su patrón poblacional y tiene la posibilidad de aprovechar el hecho de tener una elevada proporción de su población en edad de trabajar. En el informe del PNUD para el año 2011 se planteaba al respecto:

*“Si en 1980, por cada dos personas en edad de trabajar, había dos personas dependientes (menores de 15 años y población de 65 años y más), se estima que para el 2030, por cada dos personas en edad de trabajar, habrá” solo una dependiente. Esta transición es conocida como bono demográfico y conlleva una serie de oportunidades y desafíos únicos e irrepetibles.”*

Al igual que en el triángulo norte del Istmo, la emigración de jóvenes adultos afecta la posibilidad de aprovechar esta condición favorable. Esta emigración se genera principalmente en el Pacífico, y aun cuando parte de ella proviene de zonas rurales, tiene un importante peso urbano. Esto parece estar asociado a la demanda de empleo para la agricultura nicaragüense, acentuada en los años noventa, que fortaleció las ocupaciones agrícolas en la población económicamente activa (Baumeister 2006).

El peso relativo de la población rural ha bajado más lentamente en Nicaragua que en otros países centroamericanos durante las últimas décadas, y actualmente es poco más de 40 % del total. (FIDA-RUTA). Aunque ha habido emigración de zonas rurales hacia las ciudades o el exterior, una parte de la población rural se ha desplazado hacia otras zonas rurales. La colonización agrícola interna en Nicaragua se ha orientado cada vez más hacia el litoral Caribe, afectando el uso del suelo y los modos de vida.

La emigración temporal o permanente a otros países centroamericanos y fuera de la región ha sido fuerte, generando un flujo de remesas considerable, cercano a los 770 millones de dólares en el 2009 (Estado de la Región). Aunque inferior al de los países del norte de Centroamérica, que triplican o quintuplican ese monto, el volumen de remesas a Nicaragua es significativo con respecto a la población del país.

### *Una de las mayores riquezas de Nicaragua es su diversidad*

La población nicaragüense es étnicamente diversa. Tres de cada cuatro nicaragüenses se consideran mestizos y el proceso de mestizaje es aun más acentuado en el Pacífico de Nicaragua. Sobre todo en el litoral caribe hay también población indígena, mayormente Miskitos pero también Sumu-mayangna Rama, así como una población afrodescendiente menos numerosa, conformada por negros mayoritariamente creole y algunas comunidades garífunas. En el Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua (incluyendo el Departamento de Madriz) hay también pueblos indígenas: los Chorotega, los Cacaopera o Matagalpa, y los Ocanxiu o Sutiaba.

Nicaragua es también un país multilingüe, en el cual se habla castellano, miskito, inglés, y garífuna, este último idioma en riesgo de desaparecer, dado que la población que lo habla ha decrecido y envejecido. Existen, sin embargo, esfuerzos significativos por revitalizar la cultura y lengua garífunas. Las regiones autónomas del Atlántico Norte y Atlántico Sur han logrado una considerable autonomía y derechos territoriales, y en ellas se promueve activamente la interculturalidad.

Nicaragua también es rica en biodiversidad por su ubicación entre dos mares y entre dos subcontinentes, por su relieve y por sus microclimas, entre otros factores. Las montañas del norte y la Meseta de Carazo definen pisos altitudinales con características bien diferenciadas. Por otra parte, el Pacífico nicaragüense forma parte del Corredor Seco Centroamericano, mientras que su litoral Caribe tiene alta pluviosidad.

En el país hay 15 zonas de vida, según la clasificación de Holdridge, con una preponderancia fuerte pero decreciente del bosque húmedo tropical, especialmente hacia el litoral Caribe.

Otras zonas de vida importantes incluyen el bosque seco tropical, hacia el Pacífico, y diversos tipos de bosque subtropical.

Nicaragua tiene también una de las mayores cuencas hidrográficas del istmo, la del Río San Juan, que incluye el Lago de Nicaragua y es compartida con su vecino al sur; y otras cuencas binacionales con sus vecinos del norte.

La combinación de colonización agrícola y pecuaria, deforestación y degradación de suelos e impactos del cambio climático, sugiere una creciente vulnerabilidad de los ecosistemas naturales y cultivados, así como una reducción tendencial de la biodiversidad.

Por otra parte, la diversidad agroecológica y sociocultural de este país genera territorios con identidades claramente diferenciadas y potencialidades únicas, para cuyo desarrollo resulta especialmente apropiado un enfoque territorial que reconozca y valore sus especificidades, en el marco de políticas nacionales territorializadas.

### *Avances y tareas pendientes en desarrollo humano*

La economía y sociedad nicaragüenses enfrentan fuertes retos por debilidades estructurales, cuya superación es una tarea mayúscula de mediano a largo plazo. Tal como se describe en el Plan Nacional de Desarrollo Humano:

*“De acuerdo a uno de los Indicadores Mundiales de Desarrollo, con una renta per cápita de US\$1,239.2 en 2011, Nicaragua es el segundo país más pobre de la región Latinoamericana, sólo detrás de Haití”.* (PNDH 2012-2016:13)

La pobreza en Nicaragua tiende a decrecer pero es todavía elevada, especialmente en las zonas rurales. Según la encuesta de hogares del 2010, la pobreza general era de 67,8 % en 2009 y 62,8 % en el 2010 en zonas rurales, en comparación con 30,2 % y 28,9 % en zonas urbanas. La pobreza extrema rural (18,2 y 15,9 % en esos dos años) es también muy superior a la urbana (4,4 y 3,1% en 2009 y 2010) (Encuesta de hogares 2010).

Al respecto, un estudio de FUNIDES concluye:

*“A pesar de un ambiente económico más favorable, el porcentaje de nicaragüenses que siguen viviendo en la pobreza no ha disminuido de manera importante. Aun cuando la pobreza general ha disminuido en el largo plazo del 50% de la población en 1993 al 43% en 2009, en términos comparativos con otros países, estos cambios son relativamente modestos para un periodo de 17 años. En el corto plazo, los cambios recientes continúan siendo leves. En las áreas rurales, sí ha habido algún progreso. Aun así, esta disminución continúa siendo insuficiente en solo un punto porcentual anual. En Nicaragua, como en muchos países pobres, la pobreza es mayormente rural. El 65% de todos los pobres del país viven en áreas rurales y 80% de los de extrema pobreza. La dispersión poblacional, las dificultades de acceso por escasa infraestructura y las pocas oportunidades económicas hacen difícil en Nicaragua la reducción de la pobreza rural general y extrema.”* (Florencia Castro-Leal, Crecimiento inclusivo, FUNIDES, Serie de Estudios Especiales, Número 11, p. x.)

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo Humano, hay una clara tendencia a la reducción de la pobreza en el país como un todo, aunque a partir de niveles relativamente elevados, especialmente en zonas rurales:

*“Comparado con 2005, Nicaragua logró en 2009 una reducción de la pobreza general y la pobreza extrema, según la Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV). La encuesta muestra que la pobreza general a nivel nacional, medida por el consumo, bajó de 48.3 a 42.5 por ciento entre 2005 y 2009 (...) El gran desafío continúa siendo la reducción de la pobreza general y la extrema en la zona rural, donde la pobreza es más profunda y severa. La pobreza extrema rural supera aproximadamente en 5 veces a la pobreza extrema urbana y la pobreza general rural duplica la pobreza general urbana.”* (Plan Nacional de Desarrollo Humano, p. 17)

La situación en lo referente a satisfacción de necesidades básicas de la población ha mejorado gradualmente, aunque persisten las carencias especialmente en lo referente a vivienda digna. Tal como lo expresa el Plan Nacional de Desarrollo Humano:

*“Entre 2005 y 2009 hubo una reducción de 10.9 y 10.4 puntos porcentuales en hacinamiento y baja educación respectivamente. Aunque hubo avances modestos en el tema de vivienda inadecuada (reducción de 0.6 puntos porcentuales), este sigue siendo uno de los desafíos sociales más importantes para el país.”* (Plan Nacional de Desarrollo Humano 18).

La esperanza de vida al nacer ha mejorado en Nicaragua, llegando hasta un promedio de 74 años en el 2011. El país ha logrado, asimismo, avances en lo referente a cohesión social, aunque persisten marcadas disparidades inter e intra-territoriales: “Según CEPAL, Nicaragua es el segundo país de América Latina que más ha reducido la desigualdad, al bajar el coeficiente de GINI de ingreso de 0.51 en 2005 a 0.46 en 2009”. (Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016:17)

La satisfacción de necesidades básicas ha tendido a aumentar en el largo plazo, a un ritmo que es marcado por la aceleración o desaceleración del crecimiento económico. Este efecto es más claro sobre la pobreza general que sobre la pobreza extrema.

De acuerdo con el análisis de FUNIDES:

*“la reducción de la pobreza en Nicaragua está directamente vinculada a la capacidad de la economía de generar empleos productivos, particularmente en este momento de maduración de la población que implica que en los próximos años el mayor grupo de jóvenes en la historia de Nicaragua llegará a la edad de 15 a 19 años, los cuales requieren insertarse en el mercado laboral.”* (FUNIDES Crecimiento inclusivo: xi)

### *Crecimiento económico y desempleo*

La inversión extranjera y las remesas han contribuido al crecimiento económico, pero el desempleo sigue siendo elevado. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo Humano plantea:

*“(...) la inversión extranjera directa ha mostrado un crecimiento sostenido en el periodo 2007-2011 (...) Una contribución importante provino del aumento sostenido de las remesas*

*que en 2011 alcanzaron los US\$905.1 millones, un aumento del 29.8 por ciento con respecto a 2006 (US\$697.5 millones)” (Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016: 19).*

El crecimiento de las exportaciones totales de Nicaragua desde el 2000 ha sido el más alto de Centroamérica (12,9 % anual entre 2000 y 2009, según el informe sobre el Estado de la Región), tanto hacia el resto de la región como fuera de ella.

El desempleo rural es bajo (2,6 % en 2006, en comparación con una tasa urbana de 7 %, según datos de la Organización Internacional del Trabajo, OIT), pero el subempleo rural es muy alto (45 %, en comparación con una tasa nacional de 30 %). El desempleo juvenil también es muy alto, alrededor del 40 %, según la información de la OIT.

La calidad del empleo sigue siendo baja, lo cual se expresa en salarios bajos, especialmente en zonas rurales. El diferencial salarial respecto de países vecinos contribuye a motivar la emigración estacional o permanente, en busca de mejores ingresos, parte de los cuales se envían al país para apoyar a los miembros de la familia del emigrante.

### *Producción agrícola y PIB*

El crecimiento reciente de la economía nicaragüense ha sido apreciable, aunque resintió la crisis internacional de fines del 2008. El incremento anual del Producto Interno Bruto (PIB) se mantuvo entre 4 y 5 % desde 2004, salvo entre 2008 y 2010, cuando bajó fuertemente igual que en el resto de América Latina, siendo negativo en el 2009. Con la recuperación posterior, “en 2010, Nicaragua mostró un crecimiento del PIB de 4.5 por ciento y de 4.7 por ciento en 2011, siendo el país con el mayor crecimiento de Centroamérica”. (Plan Nacional de Desarrollo Humano, P. 18)

El sector agropecuario de Nicaragua aporta entre 18 % y 20 % del producto interno bruto del país (Estudio de CEPAL, FAO e IICA, “Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una Mirada hacia América Latina y el Caribe 2009”) y más de un cuarto del empleo productivo total, siendo uno de los sectores económicos de mayor relevancia.

### *Actividades agropecuarias y diversificación gradual*

El principal uso productivo de la tierra en Nicaragua es la ganadería, con tres millones de hectáreas en pastizales, área similar a la actual cobertura boscosa. Le siguen la producción de granos básicos, principalmente maíz (casi 350 mil ha) y frijol (casi 200 mil ha). El café es el principal cultivo perenne (con 121 mil ha), mientras que las áreas dedicadas a hortalizas y tubérculos son mucho menores (15 mil y 13 mil ha respectivamente) (FAOSTAT 2011).

El área en bosques ha venido reduciéndose de manera sostenida, con una pérdida de casi una quinta parte de la cobertura forestal (más de 600 mil ha) durante la última década. La mayor parte de la deforestación está asociada a la colonización y desmonte por el avance de la frontera agrícola hacia el litoral caribe.

La agricultura sigue siendo la ocupación principal de la población económicamente activa (PEA) rural, aunque su peso relativo tiende a decrecer. En el 2004, cinco de cada ocho

personas ocupadas en el campo, estaban dedicadas a actividades agrícolas o pecuarias o a la caza y pesca. La ocupación en el sector servicios también es importante, con más de 220 mil personas ocupadas, mientras que el empleo en actividades del sector secundario es bastante bajo en las zonas rurales.

El año anterior, la estadística oficial estimaba que poco más de medio millón de personas laboraban en actividades agropecuarias o afines en el campo nicaragüense, alrededor de 54 mil en actividades industriales en zonas rurales, y más de 220 mil en el sector servicios. (INEC, Informe General sobre Encuesta de Hogares, para Medición del Empleo, noviembre 2004).

La falta de datos recientes comparables hace difícil precisar la situación actual pero la tendencia histórica en Nicaragua, como en otros países, es hacia la reducción progresiva del empleo agrícola y el incremento porcentual de las ocupaciones no agrícolas en zonas rurales. Aun así, la existencia de fuentes de empleo en la agricultura sugiere que el cambio en el peso relativo del empleo relacionado con la agricultura es todavía gradual.

### *Peso relevante de la agricultura familiar*

La agricultura y la ganadería a pequeña o mediana escala, basadas primordialmente en fuerza de trabajo familiar, complementada algunas veces por contratación limitada de fuerza laboral asalariada, se fortaleció en Nicaragua con la reforma agraria y la colonización agrícola. La agricultura familiar es especialmente importante en la producción de granos básicos pero también en la caficultura, así como en la producción pecuaria.

El crecimiento de la producción agrícola y pecuaria en unidades productivas familiares ha sido fundamentalmente extensivo, sin aumentos significativos en los rendimientos ni en la productividad del trabajo, lo cual ha contribuido a mantener bajos los ingresos de las familias productoras y altos los niveles de pobreza rural.

Según un estudio publicado por SIMAS:

*“La producción agropecuaria y forestal, está en manos de pequeños y medianos productores, controlan el 70 % de la tierra y producen el 65% de los alimentos, pero también la pobreza general es más evidente en el sector rural alcanzando el 67. 8% (FIDEG 2009).”* (El sector agropecuario de Nicaragua, <http://www.simas.org.ni/noticia/1319/el-sector-agropecuario-de-nicaragua>)

### *Importancia y degradación del medio rural*

Las zonas rurales de Nicaragua, siendo las de mayor extensión en el istmo, cumplen funciones ecosistémicas importantes tanto para el país como para la región, y su deterioro ambiental por la deforestación y prácticas agrícolas o pecuarias tiene impactos negativos de consideración:

*“Los resultados alarmantes de la degradación ambiental contenidos en el III Informe del Estado del Ambiente del país (GEO 2006) fue la base en materia ambiental para la*

*redefinición de las líneas estratégicas de la nueva Política Ambiental. En esta nueva política se restituyen los derechos de la población sobre el uso y manejo de los recursos naturales así como el fomento de una nueva cultura ambiental solidaria y humanista con nuevos valores para el cuidado de la naturaleza y el Amor por la Madre Tierra.” (Geo IV, 317)*

Esta política, aunada al interés de las comunidades étnicas por proteger los recursos naturales en los cuales se basan sus modos de vida, sugieren la posibilidad de explorar opciones como la co-administración de áreas protegidas o de amortiguamiento, especialmente en la vertiente caribeña cuyos bosques sufren el embate de la colonización agroganadera.

En años recientes ha habido también un importante crecimiento de plantaciones agroindustriales en estas zonas, en particular de palma africana. Aunque buena parte de estas nuevas plantaciones son en tierras que fueron ganaderas, las características de este monocultivo generan impactos ambientales.

### *Políticas públicas y planes de desarrollo*

Nicaragua tiene un conjunto de políticas y programas relacionados con el desarrollo rural, que a su vez se enmarcan en sucesivos planes nacionales de desarrollo. Éstos han procurado impulsar el crecimiento económico, incrementar el empleo y reducir tanto la pobreza como las desigualdades. También han promovido la recuperación de valores, la restitución de derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de la población, en particular de los sectores sociales y grupos étnicos históricamente excluidos, así como el aumento en las capacidades de las familias nicaragüenses.

El Plan Nacional de Desarrollo Humano 2007-2011 se orientó hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad en un contexto de crecimiento económico y de estabilidad macroeconómica y social. Durante su ejecución, hubo sucesivas crisis de origen internacional, incluyendo la de precios y perspectivas de disponibilidad de alimentos en el mercado mundial y la crisis financiera y económica centrada inicialmente en Estados Unidos y Europa, pero que afectó a los países de la región. (Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016)

La estrategia del Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua 2012-2016, definió como prioridades el bienestar social, la generación de riqueza y la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo forestal, mediante las políticas de inversión pública, macroeconómica, y de manejo de desastres de origen natural o generados por el quehacer humano, y la estrategia de desarrollo de la Costa.

El Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo (PRORURAL) ha pasado por dos fases principales:

En su formulación inicial para el período 2005-2009, PRORURAL se enfocó principalmente en la producción agropecuaria, pero reconoció, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Operativo, que “una política agrícola de corte tradicional, centrada exclusivamente en aspectos agropecuarios y forestales, no es suficiente para lograr el desarrollo del área rural y su vinculación con el desarrollo del país.” (p. 8)



Propuso, por consiguiente, un abordaje amplio de la agricultura y un enfoque de aglomerados económicos como “portal de entrada hacia los territorios”. Al mismo tiempo, se propuso una Política del Desarrollo Rural Productivo Sostenible y un conjunto de principios operativos:

- *Plazos*: el desarrollo rural sostenible es un proceso de largo plazo e involucra integrar las iniciativas de desarrollo rural local con las políticas macroeconómicas y sectoriales, para lograr mayor impacto.
- *Particularidad territorial y participación*: Las iniciativas de transformaciones productivas rurales deberán: (i) impulsarse a partir del potencial de los territorios; (ii) ser identificadas con los actores locales en el contexto de su realidad social y cultural, tomando en cuenta los roles por género; y (iii) complementar el desarrollo local impulsado por los gobiernos locales.
- *Multifuncionalidad*: Tomar en cuenta que el territorio rural juega diversas funciones: producción alimentaria, base de la variedad cultural y étnica de la población rural del país, soporte del equilibrio ecológico, recursos naturales estratégicos, provisión de servicios ambientales, paisajes y actividades recreativas para el país.
- *Planificación participativa y descentralizada*: La planificación de las intervenciones deberán realizarse desde los territorios tomando en cuenta los derechos y responsabilidades de los actores públicos y privados y sus necesidades de coordinarse, organizarse y asociarse.
- *Igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios por parte de la población rural* (hombres, mujeres, grupos étnicos).

(MAGFOR (2005). PRORURAL Nicaragua. Desarrollo Rural Productivo. Documento de Políticas y Estrategias: 11).

A partir del 2010, el Programa Sectorial de Desarrollo Rural Incluyente (PRORURAL Incluyente), como parte integrante del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), pretende contribuir a elevar el nivel de vida de las familias rurales nicaragüenses (incluyendo a las comunidades indígenas y afrodescendientes) y procurar un uso sostenible de los recursos naturales en pro de un desarrollo rural integral, priorizando a los pequeños y medianos productores. (MAGFOR (2009). Plan Sectorial PRORURAL Incluyente 2010-2014. Managua, Nicaragua julio 2009)

El término “incluyente” reconoce a las pequeñas y medianas empresas (PYME) de productores rurales, así como la noción de sostenibilidad y las actividades agrícolas no rurales.

PRORURAL Incluyente propone como objetivo de desarrollo general el de contribuir al desarrollo humano equitativo y la acumulación patrimonial de las familias rurales nicaragüenses utilizando de forma sostenible los recursos naturales. Incorpora el Plan de Desarrollo de la Costa Caribe, y tres programas principales:

- Programa Nacional de Alimentos (PNA), enfocado en la producción primaria de alimentos, aborda temas de inseguridad alimentaria de los grupos más vulnerables.

- Programa Nacional de Agroindustria (PNAIR) valor agregado a la producción primaria, post cosecha, mejora de productos y procesos y transformación, generación de empleo y al mejoramiento de los ingresos de los jóvenes, mujeres y hombres de las familias rurales, pueblos indígenas y comunidades étnicas.
- Programa Nacional Forestal (PNF), se orienta a establecer el manejo sostenible de los ecosistemas forestales con enfoque multifuncional, fomentando la participación directa de la ciudadanía, priorizando a los pequeños y medianos productores agropecuarios y forestales, pueblos indígenas y comunidades étnicas.

Los territorios se entienden en PRORURAL Incluyente como el “espacio geográfico en donde se despliegan y desarrollan las diferentes iniciativas nacionales y locales,” y se propone una tipología de territorios:

- Territorios con alto dinamismo económico y alto impacto en el desarrollo territorial.
- Territorios con alto dinamismo económico y bajo impacto en el desarrollo territorial.
- Territorios con bajo dinamismo y restricciones naturales para la actividad agropecuaria y forestal.
- Territorios con bajo dinamismo y alto potencial de conservación de recursos naturales y desarrollo forestal.
- Territorio del Alto Coco o Alto Wangki-Bocay.

Por otra parte, Nicaragua cuenta con una estructura organizativa de Gabinetes de la Producción en los planos nacional, departamental y municipal. El Gabinete Nacional de la Producción reúne al conjunto de instituciones públicas relacionadas con el sector productivo. La Mesa Nacional del Campo, instancia del Gabinete Nacional de la Producción que atiende cuestiones relacionadas con la agricultura y el desarrollo rural, asumió las funciones de Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT. En el plano subnacional, operan los Gabinetes Departamentales de Producción, Consumo y Comercio.

El nuevo Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (<http://www.economiafamiliar.gob.ni/>) parte de un modelo de atención integral a la micro y pequeña producción rural y urbana, reconociendo las diferentes capacidades de las familias nicaragüenses y distintas formas de participación en la economía nacional. Para ello promueve la agricultura, agroindustria, artesanía, comercio y los servicios, desde las cooperativas, núcleos de ahorro y crédito, asociaciones informales, que en conjunto, forman parte de la economía familiar y comunitaria. Desarrolla cuatro líneas de trabajo básicas:

- Desarrollo de la agricultura familiar
- Fomento de la micro, pequeña y mediana agroindustria
- Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa
- Fomento de las diferentes formas asociativas incluyendo el cooperativismo, como ejes transversales en el desarrollo y la transformación del país

Recientemente, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Rural (CIDR) del Consejo Nacional de Universidades, presentó una propuesta cuyo objetivo es contribuir al desarrollo rural de Nicaragua, por medio de la inserción en la dinámica actual del gobierno, en el marco de la responsabilidad social compartida y política de alianza, buscando puntos de encuentros y sinergias que permitan fortalecer las estrategias vinculadas con el Plan

Nacional de Desarrollo Humano. En el documento “Contribución para la Mejora del Desarrollo Rural en Nicaragua”, dicha Comisión del CNU propone como líneas de acción:

- Institucionalización inclusiva del desarrollo rural territorial
- Fortalecimiento de emprendimientos rurales
- Creación de los Sistemas de Innovación Territorial
- Gestión integral del cambio climático
- Transformación productiva y productividad rural territorial
- Agroindustria y los sistemas de encadenamientos productivos comerciales
- Formación para el Desarrollo Rural Territorial
- Inversión y Financiamiento para el Desarrollo Rural Territorial

(Comisión Interinstitucional de Desarrollo Rural (CIDR) del Consejo Nacional de Universidades (2013). Contribución para la mejora del Desarrollo Rural en Nicaragua)

## **Experiencia sistematizada**

### *Antecedentes u origen de la experiencia*

El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, en su Plan Nacional de Desarrollo Humano, describe el PRORURAL I como la política sectorial para el desarrollo del sector agropecuario y forestal concretado en tres programas; el 2 de febrero del 2011 ECADERT presenta sus objetivos y líneas de acción a la Mesa Agropecuaria quien orienta, ajusta y ejecuta el PRORURAL I. A partir de ese momento se inicia las acciones, el 2 de febrero del año 2011, y con la orientación de la Comisión Nacional del Campo, el 25 de julio del 2011 se procedió a trabajar en el marco de la operativización del enfoque territorial.

En el primer encuentro del curso Centroamericano sobre Gestión del Desarrollo Rural Territorial, se tuvo acceso a las primeras herramientas conceptuales y metodológicas para la implementación de la estrategia en el territorio (6 al 10 junio 2011).

### *Desarrollo de la experiencia hasta el 2012<sup>35</sup>*

Como un primer paso se efectuó la promoción de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), a través del programa PRORURAL I, en reunión del 2 de febrero 2011, entre la Comisión Ejecutiva del CAC y el Ministro Ariel Bucardo.

Posteriormente cinco personas participaron en el curso en Gestión de Desarrollo Rural Territorial (GDRT), brindado por la ECADERT en diferentes países de C. A., entre los meses de junio a diciembre del 2011, tres de los cursantes laboran en el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), uno en la Alcaldía del municipio de Somoto, departamento de Madriz y uno en la Unión de Cooperativas del Norte de Las Segovias en Madriz-UCANS.

---

35 Esta parte de este texto se toma directamente, aunque en forma editada, del informe de sistematización elaborado por Ixci Gutiérrez como trabajo de graduación del Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.

Con orientaciones de la Dirección Superior del MAGFOR, dos de los participantes del I Curso Centroamericano<sup>36</sup> sostienen tres sesiones de trabajo cuyos resultados fueron presentados a la Dirección General de Políticas Agropecuarias y Forestal del MAGFOR.<sup>37</sup> Sus contenidos son: los objetivos, actividades, resultados, así como recomendaciones al MAGFOR, para iniciar la implementación en el territorio, a partir de estos tres encuentros.

A través de reunión con autoridades de la SECAC, durante el último encuentro en El Salvador, se solicitó que participara personal de las instituciones del gobierno u organizaciones de los dos territorios seleccionados. Sin embargo, por el avance presentado en el departamento de Madriz, se logró la participación de tres personas del mismo departamento, con la aclaración de que los cinco participantes deberían trabajar en la ejecución de la ECADERT en coordinación.

A raíz de los primeros encuentros (I Curso en GDTR), dos participantes<sup>38</sup> realizaron la presentación de objetivos y proceso de institucionalidad de la ECADERT ante la Comisión Nacional del Campo.

También se hizo propuesta para la selección de un territorio de la zona seca; esta presentación partió del análisis edafo-climático, bajo el conocimiento de que Nicaragua se divide en tres grandes macro regiones (Pacífico, Central y Atlántico)

La división Administrativa y Política define 15 departamentos, 155 municipios y dos Regiones Autónomas. Conociendo que las características geológicas, fisiográficas, edáficas y climáticas están bien definidas, se consideraron muy determinantes las edafo-climáticas para la selección del territorio de ejecución en la fase piloto de la ECADERT en Nicaragua. En el mapa se muestran las zonas con precipitaciones bajo los 800 a 1200 mm/año, definidas como áreas de reconversión de zona seca de montaña.

La Comisión Nacional del Campo procedió a la identificación y selección de dos territorios como zona piloto para la implementación de la ECADERT, las cuales son: Zona Seca de Montaña (Departamento de Madriz) y Zona de las Minas (Región Autónoma Atlántica Norte – RAAN; esto sucedió el 25 de agosto 2011, aunque en meses posteriores se decidió incorporar al departamento de Río San Juan.

La Comisión Nacional ECADERT se ubicó de manera oficial en la Comisión Nacional del Campo para el proceso de implementación de dicha estrategia. Se establecieron coordinaciones con la Dirección General de Políticas y la Dirección de Delegaciones del MAGFOR, así mismo con el Delegado Departamental del MAGFOR Madriz,<sup>39</sup> para iniciar los procesos a nivel territorial.

---

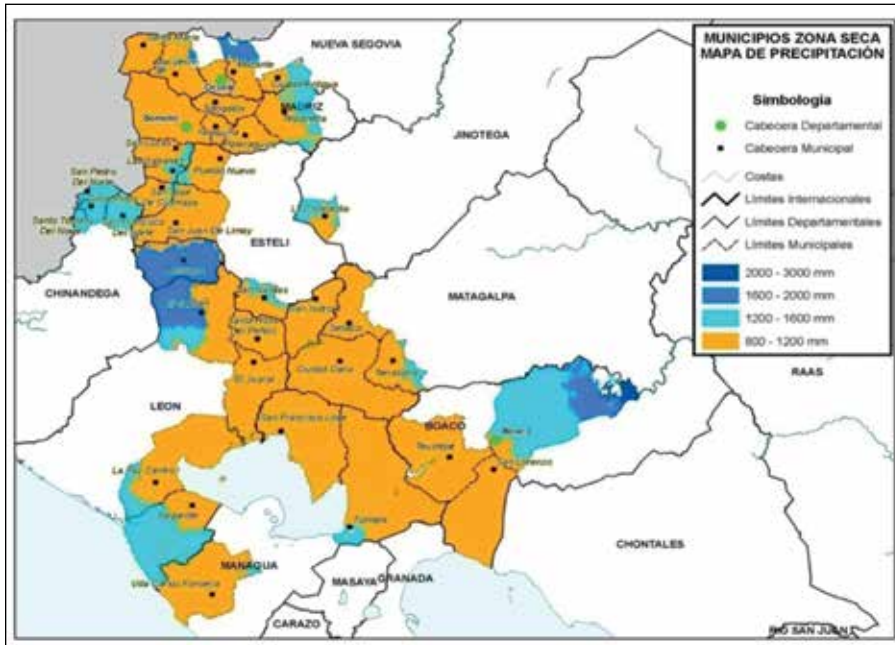
36 La Lic. Ixci Gutiérrez Ubau - Responsable de Planificación y Seguimiento de las delegaciones territoriales del MAGFOR y el Lic. César Martínez - Asesor del Ministro del MAGFOR.

37 El 1er encuentro fue en Guatemala el 6 de junio, el 2do encuentro en Costa Rica el 4 de julio, y el 3er encuentro en El Salvador el 4 de septiembre, todos en el 2011. Ixci Gutiérrez entregó los informes correspondientes a la Dirección General de Políticas del MAGFOR.

38 Lic. Ixci Gutiérrez y Lic. César Martínez.

39 Ing. Armando Hernández.

### Mapa 13. Municipios de la Zona Seca, Nicaragua



Los participantes en el Curso Centroamericano realizaron trabajos en función de implementar la ECADERT. La primera hizo una propuesta de plan de coordinación a nivel nacional y territorial, con la finalidad de describir el inicio del proceso en el territorio y su interrelación con el nivel central, mientras el segundo realizó un sondeo rápido en la Zona de las Minas con actores locales de interés de los municipios de Siuna, Bonanza, Rosita y Mulukukú.

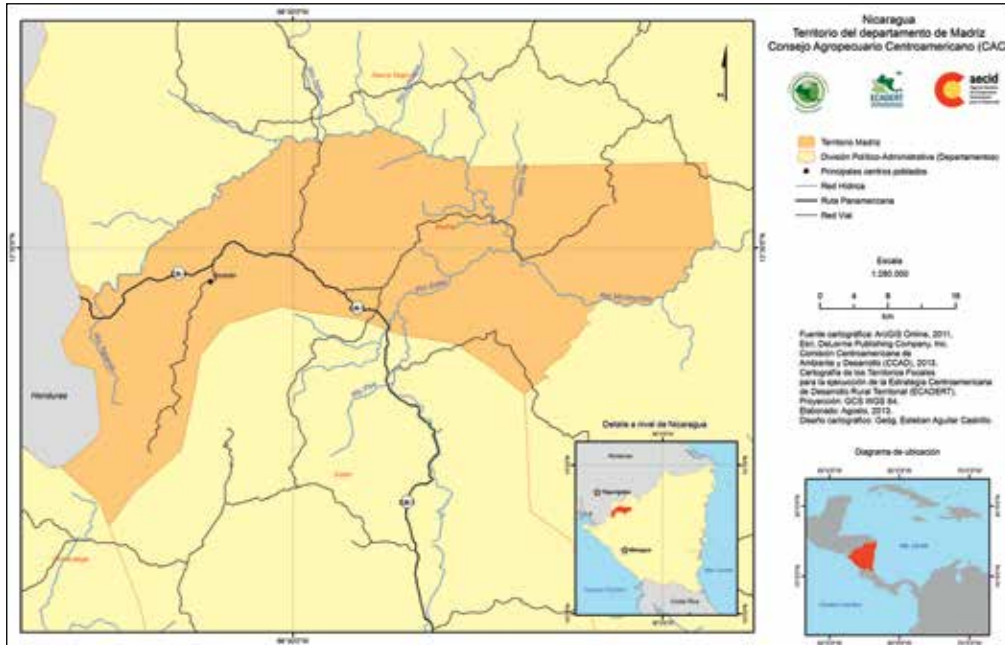
También se elaboró una propuesta metodológica para el proceso de análisis y planificación territorial,<sup>40</sup> conteniendo un plan de trabajo físico y un plan financiero, para la zona seca; ésta fue entregada al Coordinador del Curso, Sr. Mario Samper, y al Cro. Roger Rodríguez – Director General de Políticas Agropecuaria y Forestal del MAGFOR.

Es importante destacar, que desde el 18 de julio de 2011 se efectuaron reuniones, con la requerida oficialización de los procesos por parte del Cro. Ministro, para tener el respaldo oficial. Por orden fueron:

- Solicitud de apoyo técnico al CATIE
- Reunión informativa con la Lic. Amanda Lorío, Vice-Ministra MAGFOR y el Ing. Benjamín Dixon-Viceministro MAGFOR sobre el tema de la ECADERT
- Cra. Claudia Tijerino, Responsable de Cooperación externa y
- Reunión de coordinación con el representante interino del IICA Ing. Manuel Pérez.

40 Ixci Gutiérrez, septiembre 2011.

## Mapa 14. Territorio de Madriz, Nicaragua



A finales del 2011, el Ministerio Agropecuario y Forestal, en coordinación con el IICA Nicaragua y el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), contrataron un consultor que, entre otras funciones, sería el enlace entre el nivel regional, nacional y territorial para ejecución de la ECADERT, Eldis Orlando Moncada.

A partir de las coordinaciones con el Delegado del MAGFOR en Madriz, y con el apoyo del Director de Política para la implementación de la estrategia, se gestionaron fondos para desarrollar un primer taller de inducción en Somoto, departamento de Madriz. Este primer encuentro fue realizado el 25 de agosto del 2011, facilitado por la Licda. Ixci Gutiérrez con el apoyo del Lic. César Martínez. Participaron 30 actores sociales (PRORURAL I, Productores/as, ONG's, Alcaldía de Somoto). Este taller se preparó previamente (Ficha técnica, programa, gestión de fondos, etc.). Se sostuvo entrevista con los medios de comunicación local del municipio para la divulgación de la ECADERT.

Inicialmente se delimitó el territorio para la ejecución de la ECADERT como fase piloto en los municipios Somoto, San Lucas, San José de Cusmapa y Las Sabanas del departamento de Madriz. Se realizó el mapeo inicial de actores por alineamiento, interés e influencia, así como la identificación y conformación del grupo técnico territorial.

Los resultados del 1er taller de inducción en el municipio de Somoto se entregaron a participantes y autoridades del Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR), y se hicieron las recomendaciones pertinentes para continuar con los procesos:

- Reunión de SECAC con el Ministro del MAGFOR para la aprobación de recursos y apoyo técnico para continuar el proceso ECADERT.
- Contratación de un Enlace Técnico para acompañamiento técnico y financiero por parte del CAC, que facilite los procesos entre el nivel regional-CAC, Comisión Nacional y nivel territorial.
- Participación de Nicaragua en el II Curso de gestión de desarrollo rural.
- Construcción de una metodología para formular y desarrollar el plan estratégico territorial.
- Formulación de Plan Estratégico Territorial para la zona seca de montaña.
- Formulación, presentación y aprobación de Cartera de Proyectos.
- Aprobación de los procesos por parte de la Comisión del Campo.

En diciembre del 2011, el Director General de Políticas del MAGFOR, sostuvo reunión con el Gabinete de la Producción del Departamento de Madriz y otra con el Consejo Regional de la Costa Caribe, en la RAAN, con el objetivo de definir la zona de implementación de la estrategia y explicar la propuesta de Fondo Multi-Agencial. Uno de los acuerdos con el Gabinete Departamental fue la decisión de implementar la estrategia en todo el departamento, como territorio focal.

El Gabinete de la Producción en el Departamento de Madriz está constituido por:

- Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR).
- Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA).
- Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria (INTA).
- Instituto Nacional Forestal (INAFOR).
- Instituto de Desarrollo Rural (IDR).
- Empresa Nacional de Alimentos (ENABAS).
- Instituto de Turismo (INTUR).
- MTI, INATEC, MINSA, MINED.
- Alcaldías Municipales del Departamento.
- Asociación de Municipios de Madriz (AMMA).
- ONG, organizaciones de base, otros.
- CARUNA, UCANS, UNAG, MCN, etc.

*Principales hechos, hitos, iniciativas u acontecimientos, asociados a momentos importantes o cambios significativos durante el proceso.*

El 3 de febrero del 2012 se realizó la I Asamblea de Inducción en el departamento de Madriz, en la que participaron 28 organismos, 55 personas, incluyendo a la Diputada Departamental por el FSLN. Asistieron personas de la SECAC, MAGFOR Central, representación de las alcaldías, universidades, Cruz Roja, radio emisoras, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, programas y entidades de gobierno como INTA, MAGFOR, IDR, INAFOR, Ministerio de Educación, INTUR y gremios como la Unión Departamental de Agricultores y Ganaderos.

En esta asamblea se explicaron los objetivos, alcances y componentes de la ECADERT, así como el avance de actividades, la propuesta metodología de trabajo para la ejecución de

## Mapa 15. Zona piloto ECADERT en Nicaragua



la estrategia en Nicaragua y de la estructura organizativa departamental del Gabinete de la Producción. En el encuentro se mostró mucho interés por participar en el proceso de definición del plan estratégico para el desarrollo del departamento de Madriz, que estará bajo el liderazgo del gabinete de producción el cual está a nivel municipal y departamental.

A partir de la reunión con el Gabinete de la Producción departamental de Madriz y el Director General de Políticas MAGFOR, se conformó un equipo técnico para la formulación de una primera propuesta de proyecto, con el fin de aplicar al Fondo Multi-Agencial, acorde a las “Bases Generales para la Primera Convocatoria de Fondo Regional” para apoyar la ejecución de la ECADERT”, cuya fecha de presentación fue el 09 de marzo del 2012 (Ver anexos de participantes).

Para la formulación de la propuesta de proyecto, cuyo tema identificado fue la Cosecha de Agua, se realizaron dos giras de intercambio con un equipo técnico designado para conocer experiencias y buscar apoyo en conocimientos:

La primera fue una gira al municipio de San Lucas del departamento de Madriz, para visitar la experiencia del proyecto “*Transformación de Agricultura de secano a riego a través de Cosecha de Agua*” del Fondo Latinoamericano para el Arroz de Riego (FLAR)



que está bajo acuerdo con el Fondo Común para los Productos Básicos (CFC) en México y Nicaragua, creado inicialmente para la transformación de la producción de arroz de secano a arroz de riego.

En la segunda gira, se visitó el proyecto “*Agricultura para Necesidades Básicas (A4N)*”, que representa un esfuerzo de Catholic Relief Services (CRS) en cuatro países de Centroamérica conjuntamente con sus socios: Fundación de Investigación para el Desarrollo Rural (FIDER), CARE, Cáritas, REDES, Cocepradii y FUNDESA, con fondos provenientes de la Howard G. Buffett Foundation, cuya meta es ayudar a 15 765 hogares ubicados en áreas rurales remotas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para mejorar la producción sostenible e incrementar sus ingresos agrícolas.

La Fundación de Investigación para el Desarrollo Rural (FIDER) y Catholic Relief Services cuentan con mucha experiencia en el país en tecnologías de cosecha de agua. Después de las visitas al proyecto A4N, los técnicos del proyecto CIAT/FLAR expresaron voluntad de llevar a los técnicos de FIDER-CRS a compartir su experiencia piloto en el departamento de Madriz, y como resultado se resume una comparación de experiencias:

FIDER/CRS	CIAT/FLAR
Es un proyecto regional	Es un proyecto piloto
Beneficia a pequeños productores pobres de 1 2 manzanas y han logrado trabajar con tres lagunas comunitarias en la Trinidad benefician a 700 productores.	Han trabajado con 11 productores individuales y no hay experiencias con reservorios multiusuarios.
Reservorios de 800-1000 m <sup>3</sup>	Reservorios > de 1000 m <sup>3</sup>
Cuentan con este proyecto en áreas rurales de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	Cuentan con este proyecto en México y Nicaragua
El pago de la maquinaria (tractor) es por hora para la construcción de los reservorios	La Alcaldía apoyo con la maquinaria, se estableció el precio por 22 días laborados del tractor
Los costos de construcción son bajos de aprox. US\$ 700.00	Se calculan costos en algunos reservorios de hasta US\$ 4,000.00, su costo se calcula en base a 1m <sup>3</sup> de agua por US\$ 1.00
Se establecen una etapa de organización comunitaria, experiencia en trabajar con mujeres, jóvenes y la niñez.	Se estableció a trabajar solamente con productores individuales, no hay experiencias en trabajo comunitarios.
Es una inversión FIDER-CRS (donante)	Colaboración de Alcaldías, fondos de donantes, fondos de los productores

En ambos proyectos se observó que se construyeron reservorios para captación de agua para riego de cultivos y agua para el ganado durante la época seca; también que es necesaria la legalidad en los procesos y son fundamentales los permisos de las instituciones públicas para cuidado del medioambiente como: MARENA, INAFOR y los gobiernos locales. Además, fue necesario para la construcción, el conocimiento técnico en el diseño y la identificación del sitio en las fincas de los/las productores/as.



Fig. 5. Inicio de obra de captación de agua, Icalupe, Somoto, Nicaragua.



Finalmente, se elaboró un informe con estas conclusiones, entre otras, con la recomendación de que la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial - ECADERT, en su fase de ejecución piloto en Nicaragua, tuviera como objetivo general, considerando una propuesta metodológica de septiembre del 2011, la formulación del plan de desarrollo para los territorios seleccionados.

Todos los proyectos son muy importantes en los territorios y deben ser parte del Plan de Desarrollo Territorial. También es de urgencia iniciar la fase operativa de la metodología, *previando sus ajustes*, que conlleve a formación del plan de desarrollo del departamento Madriz, que a su vez es una orientación del Gabinete de la Producción Departamental.

Para el inicio del mes de marzo del 2012, se presentó al MAGFOR Central un primer borrador de proyecto sobre “Cosecha de Agua” para el departamento de Madriz, por el Gabinete de la Producción del Departamento y la Alcaldía de Somoto. El Enlace Técnico del CAC – MAGFOR, el Director General de Políticas Agropecuaria y Forestal del MAGFOR y la cursante en gestión del desarrollo rural territorial elaboraron un conjunto de recomendaciones para que el Proyecto procediera a ser sometido a la Comisión Nacional del Campo (que asume las tareas de la Comisión Nacional de la ECADERT).

Entre las recomendaciones presentadas están el establecimiento de huertos con hortalizas bajo irrigación, manejados por mujeres, e incluirlo como actividad en uno de los componentes, así como indicador y producto. Se persigue de esta manera la participación de mujeres y jóvenes, su acceso al proyecto y que sean incluidos y visibilizados. También se recomendó establecer que el MAGFOR sea partícipe en el seguimiento, evaluación y monitoreo del proyecto aprobado para la buena marcha del mismo y rendir informes a la Comisión Nacional.

Entre el 15 y el 17 de mayo del 2012 se sostuvo sesión de trabajo en el municipio de Somoto con un representante de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC), el Sr. Hernán González, el Sr. Laurent Dietsch como Coordinador Nacional de los cursos de gestión del desarrollo rural territorial para Nicaragua, los participantes en el I y II Curso Centroamericano, y el Enlace Técnico CAC-MAGFOR. En esta sesión, se logró presentar una propuesta metodológica con el objetivo de apoyar la formulación del plan de desarrollo de la zona seca.

Se efectuó además una gira de campo y reuniones con dos actores claves del departamento de Madriz: La Coordinadora de Pueblos indígenas “Los Chorotegas”, y productores de la Unión de Cooperativa del Norte de las Segovias (UCANS). El objetivo fue el seguimiento de los procesos, destacándose dos orientaciones de la Dirección General de Políticas del MAGFOR: i) organizar ideas para iniciar el Plan de desarrollo Territorial de Madriz .ii) Identificar una agenda de los temas a realizar en el Primer Curso Nacional de Desarrollo Rural Territorial, donde participen actores de los tres territorios seleccionados en Nicaragua (Madriz, Río San Juan y Las Minas).

Se efectuó una reunión final en este proceso de seguimiento con el consultor, el Enlace Técnico Ing. Moncada y la Lic. Gutiérrez, para definir los procesos metodológicos a seguir en esta estrategia.

Es importante dar a conocer que se ha insistido en que los procesos de implementación de la estrategia deberán estar plasmados en los planes operativos de las instituciones que ejecutan PRORURAL I.

Como resultado de las acciones anteriores, se orientaron esfuerzos a la construcción de un Plan de Trabajo para el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Territorial de Madriz. Inicialmente se previó que se elaborara entre marzo y mayo del 2012, con productos importantes a alcanzar:

1. Consolidada la plataforma de participación territorial como Gabinetes de la Producción Departamental y Municipales como espacio de concertación de la ECADERT en la zona piloto de Madriz.

2. Formulador Plan de Desarrollo Territorial de la ECADERT de manera participativa por el Gabinete de la Producción Departamental, con las Municipalidades, en alianzas con PRORURAL, gobiernos locales, entidades locales, grupos, gremios, asociaciones, comunidades indígenas, cooperativas, con inclusión de mujeres y jóvenes.
3. Lanzamiento del Plan de Desarrollo Territorial de Madriz en el 2012 mediante Asamblea departamental.
4. Visita de sondeo y conocimiento de las entidades, organizaciones, instituciones, programas y proyectos en el Triángulo de las Minas.

El plan finalizado fue presentado a la Dirección General de Políticas del MAGFOR, ha sido ajustado siguiendo las orientaciones y fue aprobado en abril 2012, estando por iniciar su ejecución.

Se propuso que al menos el primero de los productos fuera incorporado en los planes operativos del 2013 del MAGFOR en el departamento de Madriz. Además la Dirección General de Políticas identificó la línea de acción en la que estará la ECADERT en el marco de política del sector agropecuario y forestal (PRORURAL I) la cual es: “1.5.4.1. *Formular y evaluar estrategias, programas y proyectos de desarrollo local con enfoque participativo, disponiendo de una base de información territorial técnica y socioeconómica*”.

Se participó en el mes de agosto del 2012 en el curso nacional, facilitado por personal del IICA-PRAT, SE-CAC y el Sr. Mauricio Córdoba de la UCA, y la Lic. Gutiérrez, quien presentó la metodología a seguir en los territorios seleccionados por la Comisión Nacional del Campo. En este Curso Nacional de Introducción a la Gestión del Desarrollo Territorial Rural participaron más de 30 personas del Triángulo Minero, Río San Juan, Madriz, UCA, IICA, UNA, UNN Somoto, INPHRU Somoto, y Alcaldía de Somoto.

También se ha dado a conocer que se han presentado dos propuestas de proyectos de fortalecimiento de capacidades a entidades de los territorios de Las Minas y del Departamento de Río San Juan, presentados a la II Convocatoria Regional.



## *Conclusiones, aprendizajes y recomendaciones, período 2011-2012*

La ECADERT busca generar oportunidades y fortalecer capacidades para que los habitantes de las zonas rurales puedan mejorar su nivel de vida. Fue aprobada en el año 2010 a nivel ministerial por el Consejo de Ministros del CAC y a nivel presidencial por los jefes de estado, y a partir de ese mismo año inició su implementación en los diferentes países del istmo centroamericano, más la República Dominicana. Se espera que Nicaragua continúe aprovechando estas instancias para crear una sólida institucionalidad social incluyente y sostenible con el ajuste e incorporación debida, dentro de los componentes de PRORURAL I.

Nicaragua fue representada por cinco participantes en encuentros presenciales de los Cursos Centroamericanos en Gestión del Desarrollo Rural Territorial en los diferentes países centroamericanos, con el objetivo de conocer la estrategia, conceptos básicos de DRT y herramientas, así como la orientación de seleccionar y delimitar el territorio donde se implementaría la estrategia. También se dieron a conocer conceptos básicos para la formulación de un plan estratégico territorial y algunas experiencias de éxitos para la conformación de los grupos de acción territorial. Como acompañamiento, en Nicaragua se realizó un curso nacional en gestión del DRT, con el objetivo de brindar conocimientos a los actores de los territorios seleccionados sobre elementos básicos de desarrollo rural y la Estrategia.

El Sr. Ministro Ariel Bucardo, en consultas con la Comisión Nacional del Campo, quien actúa oficialmente como la Comisión Nacional de la ECADERT, acertadamente dispuso que la zona seca, por sus características físico-administrativas y edafo-climáticas, era la idónea para realizar el trabajo como fase piloto, conocer las experiencias y multiplicar el proceso en el resto de territorios. Se seleccionó además la zona del Triángulo de las Minas y más tarde se procedió a orientar un tercer territorio, el departamento de Río San Juan, el cual está en fase de formulación de los talleres de inducción.

Es importante destacar que el CAC tiene un fondo inicial disponible y ha estado anuente a apoyar a Nicaragua en la formulación del plan de desarrollo territorial y la implementación de proyectos, con el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, en los tres territorios seleccionados por la Comisión Nacional del Campo, a la espera de que arranque el plan.

Se espera que Nicaragua disponga del personal técnico a cargo de la implementación de la ECADERT en los territorios seleccionados, principalmente para la formulación del Plan Estratégico Territorial y su cartera de proyectos, así como para la formulación, implementación y seguimiento de los proyectos que surjan.

Este documento puede servir como insumo para realizar un documento de sistematización de las experiencias de ejecución de la ECADERT en Nicaragua. Este ejercicio de sistematización no solo debe responder a lo que hicimos, estamos haciendo o estamos por realizar, sino debe responder a un análisis de las interacciones dadas entre los diferentes actores y niveles (regional, nacional y territorial) que condicionan los resultados alcanzados.

Por lo anterior se sugiere:

- Las personas participantes de los territorios deberán ser técnicos de las instituciones que Ejecutan PRORURAL I, además de técnicos de los gobiernos locales, principalmente con el objetivo de apoyar los procesos en las etapas fundamentales como la sistematización. Este proceso debe ser aprovechado al máximo, exponiendo las cosas como los actores territoriales desean y no como el equipo técnico considera; por tanto, deberán contar con habilidades para esta actividad. Otras etapas son la planificación, seguimiento y evaluación, es decir, deberán conformar un equipo técnico que pueda facilitar todo el proceso.
- Es de mucha importancia la capacitación continua que da como resultado el incremento del capital humano en los países de la región; sin embargo, se deben crear los mecanismos de invitación y selección en nuestro país para lograr la participación de actores claves.
- Se necesitan mayores aportes técnicos, políticos e institucionales de parte de CAC y el MAGFOR, que fortalezcan los esfuerzos iniciales de ejecución de un plan estratégico territorial, así como los compromisos contraídos con los gobiernos locales. Esto debe permitir identificar nuevas alternativas productivas y económicas, donde los mayores gestores sean las comunidades, de forma que se aplique la metodología de ECADERT “aprender – haciendo”, y se pueda lograr en el futuro inmediato erradicar la dependencia económica e institucional.
- Mejorar la coordinación entre el nivel nacional y el nivel territorial, a través de la comunicación continua de los procesos, para conocer los aportes de los diferentes actores en el marco de la implementación de la ECADERT.
- Es necesario que los Gabinetes de la Producción Nacional, Departamental y Municipal tengan participación activa en el proceso de conformación de la estrategia de desarrollo rural territorial, a fin de orientar las líneas de acción a seguir basados en el marco político de PRORURAL I, para la fase siguiente, sin perder de vista la inclusión en los POAs institucionales. Así podrán crear sinergias y formar parte de la plataforma de apoyo para la ECADERT, y que dentro de las agendas de los Gabinetes de la Producción esté la ECADERT.
- Se recomienda la revisión del marco regulatorio legal que posibilita la promoción de estrategias regionales y su relación con el marco de política del sector en nuestro país, así como el vínculo jurídico entre cada una de las estrategias regionales para facilitar los procesos de implementación en el poder ejecutivo.
- Finalmente, y no menos importante, todas las fases deben contar con la participación equitativa de mujeres y jóvenes. Esto no debe quedar como un asunto de mera promoción, sino que deben examinarse métodos con enfoque de género e inclusión, para garantizar o impulsar la autonomía económica de las mujeres y la inserción de los jóvenes rurales al desarrollo; esto nos conlleva a hablar y realizar prácticas de género.

## Desarrollo reciente de la experiencia en Madriz y otros territorios<sup>41</sup>

Tal como se indicó en el apartado anterior, Nicaragua priorizó inicialmente la zona de Somoto, ampliada luego para abarcar todo el departamento de Madriz como primer territorio focal para la ejecución de la ECADERT, en el marco del programa PRORURAL Incluyente. Posteriormente, como se muestra en la línea de tiempo, se han definido otros tres territorios, en los cuales se han iniciado procesos de formación y organización inicial, correspondientes a la fase preparatoria en la gestión del desarrollo rural territorial. La experiencia de Madriz es, por consiguiente, la más avanzada, y sirve de base principal para la presenta sistematización, aunque se incorporan también las experiencias iniciales en otros territorios y algunas lecciones aprendidas en el plano nacional. En este apartado, se hará énfasis en su evolución más reciente, a partir de los resultados del taller de sistematización realizado en noviembre del 2013 en el MAGFOR, con representantes nacionales y de tres territorios.

Uno de los criterios del MAGFOR para priorizar el territorio de Madriz fue su ubicación en la zona seca, con la consiguiente vulnerabilidad ante fenómenos agroclimáticos, en el contexto de las tendencias a largo plazo del cambio climático y la acentuación en el corto plazo de la variabilidad climática y los eventos extremos. Consecuentemente con ese criterio y con la problemática del territorio, el primer proyecto presentado por las organizaciones locales en la convocatoria del Fondo Regional ECADERT, fue el de Cosecha de Agua. La ejecución y resultados de este proyecto se consideran altamente satisfactorios, y se están replicando en otros territorios de la zona seca.

Algunos aprendizajes identificados por los participantes en el taller de sistematización del proceso ECADERT:

### Madriz

- Necesidad de un plan único para el desarrollo del territorio
- Los actores que inciden en el territorio deben apegarse a su plan de desarrollo
- La organización de gestión territorial o GAT ha sido el Gabinete Departamental de Producción, Consumo y Comercio refleja un nuevo enfoque del desarrollo rural territorial
- La coordinación interinstitucional y la construcción de consenso o concertación entre los actores institucionales y las organizaciones de base permitió que todos aprobaran el proyecto de Cosecha de Agua
- Falta incidir en otros municipios donde es prioritario el proyecto de Cosecha de Agua

---

41 Lo referente al proceso en Madriz y otros territorios durante el 2013, se elaboró principalmente en el taller nacional de sistematización del proceso ECADERT en Nicaragua, en el cual participaron Roger Rodríguez, Ricardo Ruiz, Laurent Dietsch, Guillermo On Sang, Róger Cáceres, Víctor Murillo, Blanca Olivia Martínez, Carlos Corea, Anabel Ruiz, Ana V. García, Armando Hernández, Wilver Velásquez, Lester Díaz, Manuel Pérez, Dulce Ma. Rostrán, Luis Torres, Biskmark A. Rugama, y Mario Samper como facilitador.

## Triángulo Minero

- Con el Gabinete de la Producción es necesario organizar a los productores individuales, organizar cooperativas y brindar asistencia técnica para dar seguimiento a la producción agrícola
- Se requiere de una planificación articulada vinculada al desarrollo municipal
- Es necesaria una planificación para el desarrollo de las comunidades indígenas y sus gobiernos territoriales
- La auditoría social, con los Gabinetes de la Familia, Salud y Vida, demanda eficiencia en el buen desarrollo de programas y proyectos
- El fortalecimiento organizacional en el plano local requiere del asociativismo y la generación de empresas
- La construcción de alianzas entre el sector privado y el Estado supone el desarrollo de proyectos productivos y de conservación ambiental
- El fortalecimiento de la seguridad ciudadana es importante para disminuir las bandas delincuenciales en el territorio

## Río San Juan

- Para la juventud y los colectivos de mujeres, es importante apropiarse de sus propias decisiones, ser actores de su propio desarrollo, y acompañar todos los procesos.
- La alcaldía municipal cumple un papel fundamental en la conducción del desarrollo local territorial, realizando el proceso de consulta, organizando Gabinetes y consensuando los planes municipales.
- El Ministerio de Salud tiene la responsabilidad compartida de darle respuesta a las demandas de salud.
- El Ministerio de Educación tiene la tarea de alfabetización del Gabinete de la Familia, Comunidad y Vida, integrando a la población iletrada.
- MARENA e INAFOR pueden promover el intercambio de experiencias con el colectivo de desechos sólidos.
- El Ministerio de Economía Familiar y el MAGFOR pueden desarrollar sesiones de trabajo con el Gabinete de Producción y facilitar la articulación con las instituciones.
- La Policía Nacional cumple un papel en la integración y apoyo a la seguridad ciudadana.
- El INIFOM contribuye a consensuar los planes municipales y las demandas de los Gabinetes.

## Nacionales

- Importancia de una buena comprensión de lo que es ECADERT (no se limita al desarrollo agropecuario – productivo).
- Importancia de una buena comprensión de lo que es ECADERT (no se limita al desarrollo agropecuario – productivo).
- Importancia de definir persona dentro del MAGFOR de cara ECADERT para coordinación ejecutiva y seguimiento cercano a los procesos en los territorios.
- Importancia de jugar un papel más activo, más allá de lo administrativo.
- Importancia de legitimidad, apropiación y pertinencia de todo el proceso frente a los actores locales.



- Importancia de realizar cursos y talleres muy aplicados en los territorios y articulados con los procesos en curso (por ejemplo con la formulación de planes de desarrollo territorial) para una mayor efectividad de los procesos formativos y para que se pongan en práctica.



# 6

## EXPERIENCIAS DE LA ZONA ALTA DE CHALATENANGO Y CUENCA BAHÍA DE JIQUILISCO, EL SALVADOR

Uno de los procesos de gestión territorial aquí presentados, en “La Montaña” (Zona Alta de Chalatenango) antecede a la ECADERT y ha proseguido en forma paralela a la del primer territorio focal de El Salvador, la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco. Antes de conocer su desarrollo y los aprendizajes derivados de ellas, es necesario contextualizarlas.

### **El contexto general**

El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de Centroamérica. Con 20 742 km<sup>2</sup> y una población para el año 2010 de 6 183 000 habitantes, arroja la elevada cifra de 298 hab/km<sup>2</sup> que lo hace el más densamente poblado de la América continental. A su vez, es el país que tiene la más alta proporción de su población en el exterior, al acercarse al 30 %, fenómeno significativo desde el punto de vista económico, cultural y sociopolítico.

Durante toda la década de los ochenta del siglo pasado, este país vivió una guerra civil de profundas implicaciones para el conjunto de su población y en su configuración como nación. Tras la pérdida de aproximadamente 75 000 vidas, las fuerzas en conflicto llegaron a la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, que dieron lugar a reformas militares, sociales y políticas de especial trascendencia y significado en su configuración sociopolítica actual.

De una sociedad altamente polarizada e inequitativa, El Salvador ha venido evolucionando positivamente en términos de equidad, no solo como producto de las medidas específicas derivadas de los Acuerdos de Paz, sino además como fruto de un aprendizaje colectivo que ha conducido a la ejecución, por parte de los

diferentes gobiernos, de programas tendientes a reducir las desigualdades socioeconómicas. De esta manera El Salvador, contrario a los demás países de la Región, puede mostrar una baja en el coeficiente de Gini<sup>42</sup> de concentración del ingreso per cápita del hogar, que ha evolucionado de 0,550 en 1992 a 0,473 para el año 2009 (PNUD 2010:268).

El Salvador ha transitado en forma rápida y drástica de ser una sociedad agropecuaria a una sociedad sustentada principalmente en el sector terciario, altamente dependiente de las remesas de la población migrante. En el año 2010, las remesas representaban un 16 % del PIB, al haber crecido en los últimos veinte años a una tasa anual de casi 8 %, muy similar al crecimiento promedio anual de las exportaciones (PNUD 2010).

Uno de los problemas más críticos de El Salvador, desde el punto de vista económico, es la pérdida progresiva de la productividad, lo que le resta capacidad para insertarse con cierto grado de éxito en los mercados internacionales mediante el fomento a las exportaciones y la atracción de inversión extranjera. En un estudio reciente se muestra que entre 1960 y 2005, El Salvador sufrió una pérdida de productividad en relación con la de Estados Unidos del 42 %. Esta pérdida, únicamente menor a la de Nicaragua y Venezuela entre los países de América Latina, es incluso mayor que la de varios países africanos (BID 2010).

El agro y la ruralidad en El Salvador han tenido un importante significado para el conjunto de la sociedad. En efecto, la problemática agraria fue una de las principales causas del conflicto armado vivido por este país en las décadas de los años setenta y ochenta, especialmente la alta concentración de la propiedad rural y las difíciles condiciones sociales de la población rural sin acceso a servicios básicos y a derechos fundamentales de carácter laboral y ciudadano.

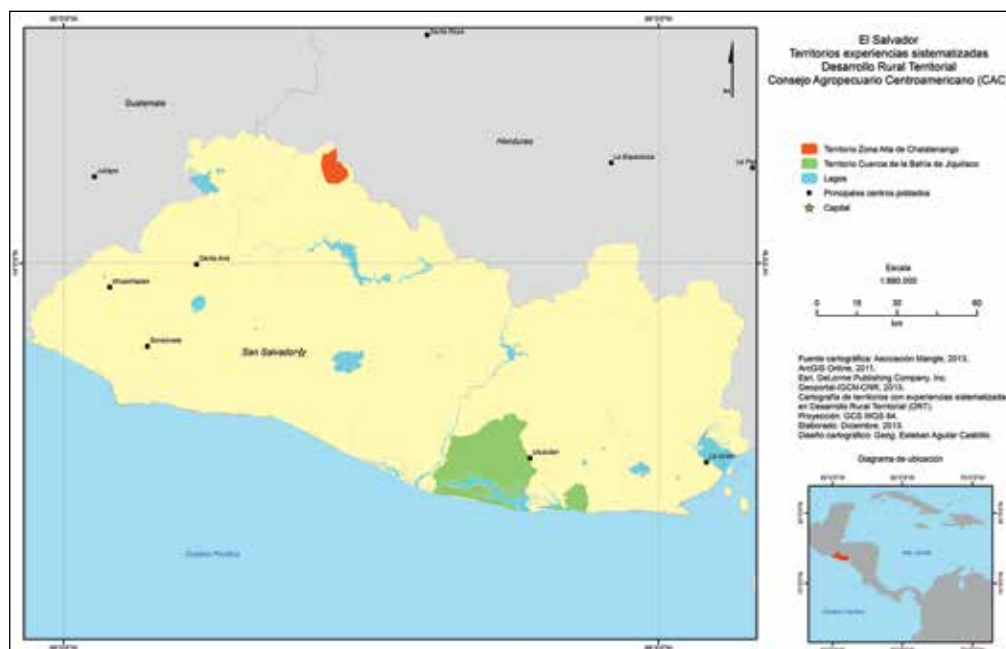
Con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992 y mediante el Programa de Transferencias de Tierras (PTT) se creó el Banco de Tierras que, en conjunto con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) compraba propiedades rurales para ser transferidas a la población rural. Mediante este programa, se redistribuyó más de 350 000 ha, aunque no se logró como efecto inmediato la creación de una agricultura familiar próspera pues no tuvo el acompañamiento de políticas favorables para ella, ni los servicios de apoyo necesarios para que se convirtieran en un sector dinámico y exitoso de la economía rural salvadoreña. (Ramírez *et al.* 2011).

Por otra parte, producto de la aplicación de políticas tendientes a la apertura de los mercados y la reducción de la intervención del Estado en el desarrollo rural, como consecuencia del liberalismo económico, se optó por desincentivar las propiedades grupales y cooperativas, lo cual contribuyó al debilitamiento de las organizaciones campesinas, lo que se tradujo con mayor claridad en la Ley del Régimen Especial de la Tierra en Propiedad de las Asociaciones Cooperativas Comunales y Comunitarias, que facilitó este proceso (Asamblea Legislativa, República de El Salvador 1996).

---

42 En la medida en que este indicador 0 corresponde con la igualdad absoluta y 1 con la desigualdad absoluta.

## Mapa 16. Experiencias territoriales sistematizadas en El Salvador



El acceso a los activos para la producción por parte de los pequeños productores y los agricultores sin tierra no fue facilitado por las políticas públicas hacia la agricultura y el desarrollo rural, que fueron aplicadas en las décadas posteriores a los Acuerdos de Paz, motivo por el cual muchos de los problemas históricos de la ruralidad salvadoreña aún quedan sin resolver.

La pérdida de importancia del sector agropecuario en la economía de El Salvador y los procesos de tercerización de la economía, que ya se han señalado, tanto en la generación de valor agregado como en el empleo, han contribuido a su menor peso relativo en las políticas públicas. Por otra parte, el sesgo de estas hacia actividades cuyo destino final sea el mercado externo, ha generado estructuras productivas cada vez más desiguales, restándole importancia a políticas orientadas a mejorar la estructura agroalimentaria, con efectos nocivos para la agricultura familiar.

Esta situación, vivida por varias décadas, ha querido ser superada por la sociedad y gobierno, acordando un conjunto de políticas y cambios institucionales orientados a la atención de los territorios. Uno de ellos fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización (SSDT) dependiente de la Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República, durante el gobierno actual (2009-2014), para establecer una coordinación integral y efectiva entre las instituciones públicas, de gobierno y las municipalidades a fin de abordar el desarrollo desde los territorios con una participación

activa de los actores de la sociedad civil existentes en dichos territorios. Esta Subsecretaría, ubicada en el Programa de Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y sus políticas respectivas, ha estado acompañada por políticas agropecuarias, principalmente orientadas al apoyo de la agricultura familiar.

Este apoyo a la agricultura familiar se implementa a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), desde finales de febrero de 2011. Su principal objetivo es reducir los niveles de pobreza rural mediante la generación de riqueza y bienestar de las familias que desarrollan la agricultura familiar en los territorios priorizados. También busca incorporar a los productores de agricultura familiar comercial en sistemas estructurados de concentración de la oferta e incremento de la productividad por medio de la transferencia de tecnologías, bienes y servicios. Por otra parte, quiere contribuir al incremento de la competitividad de la agricultura nacional a través de la estimulación y gestión de conocimiento, impulsando la creación y el crecimiento de productores innovadores mediante mecanismos de incubación de ideas y de generación de nuevas tecnologías, proyectos de emprendedurismo y otros servicios de valor agregado.

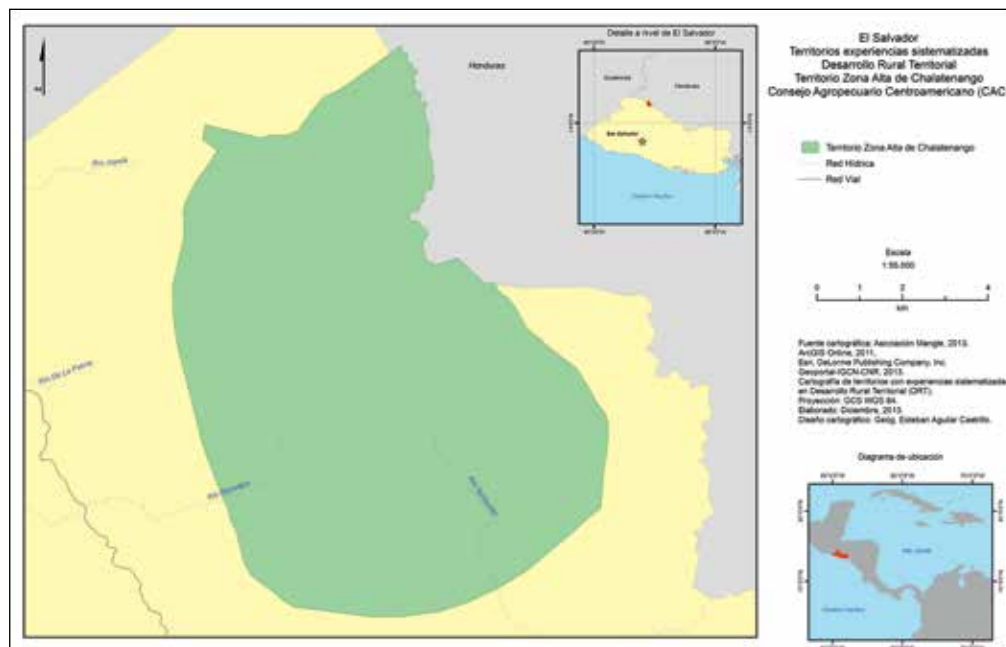
La aprobación de la ECADERT por el gobierno de El Salvador en el 2010 y la acción concertada de un conjunto de instituciones y organizaciones, impulsaron una reflexión acerca de los mecanismos apropiados para su ejecución en el país. Finalmente, se tomó la decisión de asignar la coordinación de este proceso a la SSDT, conformando para ello una Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT, formada por los siguientes actores: ASUSCUBAJI, Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Alcaldía de California, Alcaldía Concepción Batres, Asociación MANGLE, AECID, IICA, SSDT.

Este organismo ha funcionado por un período aproximado de tres años, durante los cuales ha tomado decisiones como la selección del territorio focal denominado La Cuenca de la Bahía de Jiquilisco, que se describirá más adelante. Además ha brindado seguimiento y asesoría en la organización del proceso en dicho territorio y para la consecución del apoyo institucional necesario. Se ha logrado el financiamiento de dos proyectos: “Fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión del desarrollo socioeconómico del territorio Cuenca Bahía de Jiquilisco” e “Inclusión de redes territoriales, jóvenes y mujeres en la gestión del territorio, mediante acciones de manejo sostenible e iniciativas emprendedoras de la Cuenca Bahía de Jiquilisco”.

## **Experiencia de gestión territorial en la Zona Alta de Chalatenango**

En esta sección se presenta una experiencia de gestión con enfoque territorial en la zona montañosa del Departamento de Chalatenango, El Salvador, a partir del año 2006. La síntesis aquí presentada se apoya en dos estudios de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, citados en los apartados correspondientes, complementados por documentación facilitada al equipo regional por el especialista nacional del IICA en desarrollo rural que dio acompañamiento técnico a ese proceso hasta el 2010, y por observaciones realizadas durante giras conjuntas al territorio.

## Mapa 17. Territorio de la Zona Alta de Chalatenango, El Salvador



### *Fase inicial, 2006-2007*<sup>43</sup>

Esta experiencia de gestión territorial se desarrolló a partir del 2006 en la Zona Alta de Chalatenango, específicamente en las comunidades pertenecientes a los municipios de La Palma, San Ignacio, San Fernando, San Francisco Morazán y Tejutla. Contó con acompañamiento técnico del IICA y apoyo de Cáritas Chalatenango, y condujo a la conformación de un Grupo de Acción Territorial apoyado en la estructura organizativa de una asociación de desarrollo de la Zona Alta, que dio origen al ADIZAL-GAT.

El proceso empezó con una fase de planificación, en cuatro etapas. La etapa preparatoria estuvo a cargo del equipo técnico del IICA,<sup>44</sup> mientras que las siguientes tres etapas se realizaron de manera conjunta con distintos actores locales como: CÁRITAS Chalatenango, alcaldes, escuelas, iglesias y productores. Las etapas fueron:

43 Síntesis parcial y extractos del documento “Sistematización primera fase. Proyecto de intervención territorial en la Zona Alta de Chalatenango y propuesta de elaboración de plan estratégico”, elaborado por Sergio Bran Molina y Sofía Escoto Umanzor, de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (2007), complementada por documentación, observaciones y testimonios acerca del desarrollo posterior de dicha experiencia.

44 Equipo liderado por José Antonio Herrera, especialista en desarrollo rural.

- Elección del territorio: Apuesta por un territorio específico

En esta primera etapa, además de seleccionar el territorio, se planteó la ruptura de esquemas anteriores, proponiendo el logro de una transformación del territorio, para no enfocarse solamente en la parte económica, o en la parte social, sino en un enfoque que permita entender el desarrollo de una manera más integradora.

- Planteamiento de un enfoque compartido con actores locales

Se adoptó y compartió el enfoque territorial del desarrollo rural sostenible, subrayando la importancia de las propuestas de desarrollo centradas en las personas, y de procesos basados en un “conocimiento popular de la realidad.” La presentación de este enfoque generó espacios de reflexión y contribuyó a enriquecer el planteamiento original en los participantes.

- Definición de motores de desarrollo, proyección e identificación de cadenas productivas

Luego de presentar y discutir el enfoque con los actores participantes, se planteó la priorización de los motores de desarrollo en el territorio, llegándose así a la identificación de cadenas productivas con potencialidad en la zona. Aunque en esta primera fase se enfatizó en lo productivo, también se trabajó en el mejoramiento del talento humano a través de capacitaciones, y en el fortalecimiento de la cohesión social con la participación y organización de los habitantes en la zona.

Una vez seleccionadas las cadenas productivas, se crearon seis grupos formados por los mismos productores, agrupados por el interés respectivo en cada una de ellas y enfatizando una visión de competitividad sistémica caracterizada por la interacción de aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos en el territorio.

Con la definición de las seis cadenas productivas se procedió a organizar e instalar al Grupo de Acción Territorial (GAT), conformado por representantes de las cadenas productivas y el grupo de Jóvenes por el Territorio. El GAT tuvo entre sus funciones la de servir de contraparte del IICA y de Cáritas Chalatenango.

El GAT estableció su propia directiva y realizó asambleas participativas de manera periódica para tratar asuntos de interés relativos al buen funcionamiento y desarrollo, tanto de las cadenas como del grupo de jóvenes. El GAT funciona financieramente, en primera instancia, con la cuota de los miembros de las cadenas productivas y de manera esporádica, con el aporte de los organismos acompañantes. El apoyo institucional del IICA y Cáritas Chalatenango fue más de orden técnico y de gestión.

- Desarrollo concreto de las cadenas productivas

Los representantes de cada cadena productiva expusieron ante las asambleas del GAT la situación de los grupos que la componen. En la asamblea se plantearon propuestas y se tomaron decisiones acerca de las cuestiones principales por tratar en cada cadena. Posteriormente se elaboraron planes de trabajo y se identificaron necesidades de capacitación, recursos, insumos, etc. Por otra, se visitó experiencias exitosas, por ejemplo:



Fig. 6. Zona Alta de Chalatenango, El Salvador.



en Honduras con la producción de agua envasada y en Costa Rica, con la producción de hortalizas de manera orgánica, de donde se obtuvieron aprendizajes para el desarrollo de las cadenas en la zona.

### *Principales hallazgos y resultados de estas cuatro etapas*

El proceso de consulta para interesar a diferentes actores locales de la Zona Alta de Chalatenango permitió a estos actores conocer un enfoque concreto sobre desarrollo rural



territorial sostenible y motivó el involucramiento de un buen grupo de productores y productoras, tanto individual como colectivamente. De igual forma, motivó a involucrarse en este proceso a actores externos como Cáritas Chalatenango y a los participantes de la Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Los jóvenes fueron reconocidos como actores claves de este proceso territorial de desarrollo rural sostenible y se les brindó espacios y oportunidades de formación tanto formal como informal. La apuesta es lograr su incorporación ascendente en los procesos de desarrollo impulsados en el territorio.

Uno de los resultados de esta fase denominada “lo urgente” ha sido el trabajo en función del fortalecimiento del GAT como actor económico y social. El trabajo ha estado dirigido a incrementar su capacidad de iniciativa y en la toma e implementación de decisiones.

El fortalecimiento del GAT, como actor económico y social, ha permitido que sus integrantes tomen conciencia de las potencialidades del territorio y estén en un proceso permanente de construcción de una visión territorial compartida en perspectiva de futuro. Actualmente cuentan con una sede donde a su vez funciona el Centro de Gestión del Conocimiento, asimismo, han establecido una junta directiva y se reúnen periódicamente para planificar, evaluar y tomar decisiones.

Los integrantes del GAT han venido generando aprendizajes de trabajar en equipo, teniendo como ingredientes principales la confianza, la cooperación, la solidaridad y el respeto, sin importar su religión, edad o género. Esto representa un gran avance en términos de la autodeterminación para una zona rural alejada, como esta.

Los principales resultados obtenidos en esta primera etapa se concentran en las capacitaciones recibidas en idiomas, computación, mejoras de cultivos, entre otras, así como en las medidas implementadas encaminadas a mejorar la productividad de cada una de las cadenas.

## **Aprendizajes de la fase inicial<sup>45</sup>**

De acuerdo con información recopilada en el taller de validación, en esta primera fase de intervención las lecciones aprendidas pueden agruparse en tres áreas principales: en el área organizativa que fortalece al capital social, en el área de las capacidades de las personas beneficiando al talento humano, y en el área productiva, fortaleciendo la sostenibilidad económica de las familias.

- En el plano organizacional

Los habitantes reconocen el beneficio de trabajar en grupo, especialmente quienes están vinculados directamente con las cadenas productivas, pues no habían tenido anteriormente

---

45 Tomado textualmente de la sistematización realizada por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

una experiencia organizativa en donde realmente ellos se sintieran los protagonistas de su desarrollo, no solo a nivel productivo sino también a nivel comunitario, como en el GAT.

El Grupo de Acción Territorial no cuenta con ayuda monetaria de ninguna institución, sino que su funcionamiento y proyección depende de los aportes de sus integrantes. El incentivo que mueve a este tipo de solidaridad son los compromisos personales o familiares y las apuestas por el territorio.

Anteriormente algunas cadenas, como la de flores, habían tratado de trabajar en grupo, pero no funcionó porque un grupo se encargaba de vender y la ganancia la tomaban ellos. Un grupo específico tomaba las decisiones, a diferencia del GAT en donde las decisiones se toman de manera conjunta.

La proyección es trabajar en grupo de cadena y más aun como Zona Alta, tal como lo exponen los propios miembros del GAT:

“Históricamente se ha trabajado individualmente, no había existido una iniciativa de organización de este tipo (haciendo referencia al GAT), pero queremos ver cambios, una zona diferente, a través de la organización. Algunas familias tienen capacidad de trabajar solas pero es darle apertura al individualismo y perder la oportunidad de crear una micro empresa orgánica como cadena. La visión como GAT y como cadena, es que queremos hacer las cosas no solamente para beneficiarnos nosotros sino también a otras familias, que aprendan de lo que nosotros vamos trabajando.” (Eduardo Santamaría, representante de Cadena Frutales)

- Sobre fortalecimiento de capacidades

En primer lugar, se reconoce el cambio de mentalidad de los productores. Estos han transitado de visualizarse como simples productores a pequeña escala a convertirse, adoptando una visión empresarial, en productores a mediana o mayor escala. Esta nueva visión proyectada hacia el futuro está directamente vinculada al factor confianza y al reconocimiento de sus capacidades empíricas. En su conjunto, estos dos elementos les han permitido elevar su autoestima y con ello están logrando romper aquellas etiquetas referidas a que solo los que tienen estudios formales o son profesionales, pueden salir adelante. La experiencia del GAT les ha permitido ir incrementando su confianza y la convicción de que pueden dirigir y convertirse en coordinadores y empresarios.

Por otra parte, han mejorado su capacidad de llevar los asuntos administrativos propios de la gestión y funcionamiento de las cadenas, por ejemplo, el contar con archivos de la parcela o finca. Esto no se acostumbra en las tareas del campo, es difícil para los productores, pero se trabaja en ello con la proyección de que cuando se tenga la microempresa se tendrá que llevar cuentas y contabilidades.

Una lección importante para la comunidad es el aprendizaje de los jóvenes, quienes están recibiendo capacitación para dirigir un pequeño museo, para trabajar en la medicina natural, o conocimientos en computación e inglés. Todo esto les ayudará en su diario vivir, y no solamente para ser productores a futuro.

La mujer está involucrada en los procesos tanto de las cadenas en la producción, como en las capacitaciones, principalmente en turismo, flores y medicina natural. En el plano personal, al grupo de mujeres involucradas en este proceso las capacitaciones recibidas les han permitido incrementar su capacidad de producción, a través de la introducción de acciones innovadoras y de la aplicación de nuevas tecnologías.

El acceso oportuno a la información y a la comunicación a través de la Internet se ha convertido en una realidad y a la vez en una oportunidad para mejorar las capacidades y los procesos dentro del ciclo de las cadenas productivas.

- En el ámbito productivo

En esta área, las lecciones aprendidas radican en dos rubros principalmente, uno enfocado en la diversificación de cultivos y el otro en el cambio de agricultura química a orgánica.

A pesar de la inseguridad de los agricultores frente a productos que nunca se habían producido en la zona, poco a poco han venido aumentando la confianza y esto ha permitido incrementar el número de productores interesados en diversificar su producción. Otra lección aprendida está asociada con el descubrimiento del valor agregado que estos nuevos productos generan, tanto en términos de su colocación en el mercado, como de las oportunidades para convertirlo en materia prima para procesarla y convertirla en nuevos productos. En lo que respecta al mercado, los productores se están dando cuenta de que estos nuevos productos tienen mayor demanda. A su vez, la diversificación contribuye a incrementar el patrimonio productivo y a no depender únicamente del cultivo tradicional que hasta ahora ha sido la hortaliza, y de manera casi exclusiva, el repollo.

Con esta nueva iniciativa de diversificación, los productores han iniciado un proceso de cambio actitudinal en dos sentidos: El primero de ellos es la garantía de generar mayor rentabilidad superando del corto al mediano plazo el cultivo tradicional que se ve sometido a competencias en el mercado de Guatemala y Honduras. El segundo sentido está asociado al manejo adecuado de los ecosistemas, donde los agricultores están valorando el uso de insumos orgánicos en el proceso de producción, lo cual significa ir dejando los insumos químicos. El mercado está demandando cada vez más productos orgánicos, tanto a nivel nacional como internacionalmente.

En cuanto a los cultivos tradicionales de hortaliza, también se está trabajando no solo en la diversificación de los productos sino también en la conservación de suelo y la utilización de insumos orgánicos. Esta dinámica está creando las bases para garantizar, en el mediano plazo, beneficios tanto para el productor por los costos de producción, como para la calidad de vida del consumidor, evitándole enfermedades provocadas por los químicos.

### *Segunda fase, 2008-2010*

A partir del 2008 se impulsaron varias iniciativas relacionadas con las tres apuestas estratégicas, asociadas a sendos motores para el desarrollo del territorio. Inicialmente, estas iniciativas se concretizaron en tres proyectos específicos:

- “Fomento agroturístico de la Zona Alta de Chalatenango”

- “Apoyo a la producción agrícola y desarrollo del agroturismo en la Zona Alta de Chalatenango” (Proyecto papa ENA).
- “Fábrica de abono orgánico.

Las principales herramientas metodológicas aplicadas o desarrolladas en este proceso fueron:

- *Análisis de situación a partir de estudios existentes*, por cuanto se consideró que había suficientes diagnósticos ya realizados.
- *Análisis cartográfico de dinámicas territoriales*, en el cual se avanzó poco inicialmente, aunque luego se delimitó el territorio con el apoyo de informantes claves y de especialistas de la Universidad Centroamericana.
- *Mapeo e involucramiento de actores sociales*, inicialmente 26 organizaciones, instituciones y proyectos presentes en el territorio.
- *Coordinación con liderazgos locales* de los sectores gubernamental, educativo, eclesiástico, cooperativo, organizacional e institucional, productivo, turístico, juvenil y de ancianos. Aunque se intentó involucrar a los alcaldes, y algunos participaron en determinados momentos, no se logró su plena incorporación al proceso.
- *Conformación y funcionamiento de la organización de gestión territorial*, resultado de la fusión de la Asociación de Desarrollo Integral de la Zona Alta de Chalatenango (ADIZAL, entidad con personería jurídica) y el Grupo de Acción Territorial (GAT) a fines del 2007, El ADIZAL-GAT resultante sigue operando hasta la fecha.
- *Construcción de visión de futuro y proyecto de territorio*, que se concretizó inicialmente en la “Visión de desarrollo de cada una de las cadenas”, en el corto, mediano y largo plazo, proyectándose hacia el 2017. Posteriormente se hizo un esfuerzo por visualizar el desarrollo del territorio desde una visión integradora de espacios, actores, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, tratando de buscar la integración del territorio rural a su interior y con el resto de la economía nacional, aplicando el esquema de la agromatriz.
- *Formulación de propuestas y planeamiento participativo*, con la elaboración de una planificación estratégica 2008-2012.
- *Gestión del conocimiento y la información*, a través del Centro de Gestión del Conocimiento (CEGESCO).
- *Capacitación e intercambio de experiencias*, bajo la coordinación del CEGESCO, incluyendo visitas recíprocas y relaciones colaborativas entre el territorio de la Zona Alta de Chalatenango y el de Belén-Gualcho, Honduras.

## Aprendizajes de la segunda fase<sup>46</sup>

### *Lecciones positivas*

- Beneficios de trabajar en forma organizada, en un proceso a largo plazo y desde las comunidades rurales.
- Los y las participantes nos sentimos protagonistas de nuestro propio desarrollo.

---

<sup>46</sup> Basado textualmente en la síntesis de lecciones aprendidas realizada por el especialista nacional en desarrollo rural de la Oficina del IICA en El Salvador, José A. Herrera.

- La solidaridad es una gran fuerza: apuestas personales y familiares por el territorio.
- Cambio de mentalidad: visión empresarial y nuevas capacidades.
- Se está creciendo en capacidad administrativa.
- El aprendizaje de los jóvenes y el bagaje adquirido y aportado por ancianos y ancianas prepara el futuro.
- El involucramiento de las mujeres garantiza mayores sensibilidades humanas en los procesos.
- Valoración de lo medioambiental, natural y orgánico en los procesos de producción.
- El factor humano es el más importante para lograr cambios hacia el desarrollo.
- El acceso a la información y a la comunicación ha mejorado capacidades y ha abierto los ojos a un nuevo mundo.
- Los intercambios, capacitaciones y visitas a experiencias exitosas han sido un componente esencial para el buen aprovechamiento de las intervenciones.
- El efecto demostrativo es importante para interesar a otros y otras.
- Las alianzas con otros organismos que comparten el enfoque, han aunado y direccionado inversiones en el territorio.
- Es preciso tener mucha utopía y mucho realismo.
- Ha surgido un nuevo liderazgo participativo de hombres, mujeres, jóvenes y ancianos desde y para el territorio.
- Se ha iniciado una actividad transfronteriza (con el territorio de Belén-Gualcho, Honduras) con dimensiones colaborativas.
- La experiencia de enfoque territorial en la Zona Alta de Chalatenango, como una apuesta de la organización local, ADIZAL-GAT, juntamente con los organismos acompañantes se ha comenzado a convertir en un referente importante para el trabajo en Desarrollo Rural.

### *Lecciones negativas, interrogantes y dudas*

- El profundo involucramiento de los actores no se logra de inmediato, es parte de un proceso considerable.
- Se plantea la duda de si la Oficina del IICA podrá mantener un compromiso a largo plazo en el territorio.
- Se pregunta cuál es el impacto efectivo de la cooperación técnica del IICA y su relación con el apoyo de organismos acompañantes
- Los logros visibles son lentos.
- El impacto de este enfoque es a largo plazo.
- Es necesario reflexionar sobre cómo debería plantearse la relación y coordinación con los alcaldes municipales.
- Faltan recursos financieros.
- A la hora de hacer reportajes sobre el trabajo en el territorio, otros aparecen en la película.
- Dificultades en mantener plenamente activas todas las cadenas agroproductivas priorizadas.
- No ha sido fácil crear una visión conjunta de todos los actores y agentes que intervienen en el territorio.
- Se han vivido crisis al colapsar elementos importantes del liderazgo local.
- Los sistemas contables locales son muy frágiles.

- Falta involucrar fuertemente a los especialistas para contar con su apoyo técnico.
- Esta es una experiencia nueva, no hay caminos hechos. Se deben correr muchos riesgos.

### *Conclusiones y retos del proceso en la Zona Alta de Chalatenango hasta 2010<sup>47</sup>*

- La asimilación de conocimientos en espacios de aprendizaje interactivos (intercambios, giras educativas, talleres, prácticas en las parcelas etc.) ha facilitado el desarrollo de capacidades en las estructuras asociativas, sin las cuales no hubiese podido impulsar las experiencias de desarrollo productivo como asociación.
- La absorción de conocimientos en los espacios de aprendizaje por los integrantes de las estructuras de coordinación de la Asociación ha logrado la concienciación asociativa y productiva orgánica de los actores participantes. Con base en la asociación y la producción orgánica se están impulsando iniciativas económicas con gran potencial para el futuro por la vinculación de los productos a la vocación del territorio.
- Los actores que conforman la estructura de la ADIZAL-GAT han movilizado recursos internos y externos, nuevos actores, espacios de aprendizajes, recursos técnicos y financieros para el desarrollo de las iniciativas económicas; sin embargo, las capacidades no son suficientes para desarrollar iniciativas productivas de impacto que respondan a las demandas de los actores asociados para la gestión de sus medios de vida.
- Los conocimientos gestionados por la ADIZAL-GAT han sido aplicados por actores participantes en las parcelas, predios agro-turísticos, huertos familiares, fincas etc., facilitando la organización y producción económica de las familias asociadas.
- Será necesario acceder a nuevos activos que mejoren la calidad de vida de las familias asociadas a las cadenas productivas.
- Las cadenas forman parte de la red entre actores internos y externos, a partir de sus medios de vida, constituyendo un tejido de poder asociativo, todavía incipiente, frágil y dependiente. Sin embargo, por eso la Asociación necesita la conformación de tejidos asociativos territorializados (identidad) y la vinculación con otros actores internos y externos más fuertes.
- Las estructuras asociadas a la ADIZAL-GAT han posibilitado la producción en cadenas productivas y otras iniciativas económicas, ordenando la producción, generando organización productiva familiar y vinculación con otros actores internos y externos a las estructuras. Es necesario que los actores asociados se articulen a otras organizaciones con experiencias similares de organización productiva con las cuales puedan constituir redes de intercambio de bienes y servicios para desarrollar la base organizativa de la Asociación.
- La fabricación y aplicación de abonos orgánicos, las prácticas de conservación de suelos y la visión sostenible de sus activos de medios de vida, están colocando los fundamentos de la producción orgánica, con potencial a futuro en el mercado.

---

<sup>47</sup> Resumen selectivo de la sección correspondiente del trabajo citado de Calles y Orellana, 2010.

- La gestión financiera con la cooperación nacional e internacional, las cuotas mensuales de los socios y otros aportes en situaciones de emergencia, van posibilitando el funcionamiento de la Asociación. Sin embargo, no son suficientes para hacer inversiones de impacto en los activos de medios de vida de las familias integrantes de los actores asociados; por tanto necesita diseñar, gestionar y ejecutar con otros cooperantes, proyectos productivos innovadores que fortalezcan la sostenibilidad económica, social y ecológica de los actores miembros de la Asociación.
- Las familias asociadas a las cadenas productivas están desarrollando capacidades sobre producción agrícola orgánica en sus parcelas, utilizando el potencial natural público y otros activos de medios de vida de las familias. Las iniciativas ejecutadas de manera territorializada, de acuerdo con la vocación e identidad del territorio, están disminuyendo la fragilidad y deterioro progresivo de los activos de medios de vida de las familias asociadas a la ADIZAL-GAT.
- La producción orgánica de verduras, frutas y flores está movilizándolo al turismo hacia los activos naturales, propiedad de las familias asociadas. Por tal razón, la gestión de las capacidades técnicas o administrativas y la inversión financiera deben focalizarse en las iniciativas productivas orgánicas.
- Los resultados obtenidos en la Zona Alta de Chalatenango han generado insumos teóricos y metodológicos para proponer una política pública que involucre a todos los actores públicos y privados, a partir de la producción agrícola orgánica que está contribuyendo a la disminución de la fragilidad y deterioro progresivo de los medios de vida enfrentados por la ADIZAL-GAT.
- Dicha política se debe enmarcar en el análisis del entorno ambiental, social, económico y político de los medios de vida, y del sistema de actores en la gestión y desarrollo de capacidades para la gestión y reordenamiento territorial de los medios de vida, así como el diseño de la visión de las comunidades sobre el desarrollo territorial a largo plazo y el marco operativo.
- Es necesario que la ADIZAL-GAT asegure el aprovechamiento de los conocimientos por los actores asociados a la Asociación, que actualice y socialice el plan estratégico con enfoque territorial sostenible, y que amplíe la concertación de visiones con otros actores internos y externos en el territorio. También, necesitan buscar en el mediano plazo la autogestión asociativa, convertir los resultados de la experiencia actual en insumos para una propuesta de política pública en el mediano plazo, y garantizar la distribución equitativa de la gestión y la facilitación de capacidades productivas.
- Las familias asociadas necesitan gestionar, a corto plazo, a través de la Asociación, la elaboración de planes de inversión para cada proyecto productivo en las cadenas; articularse con otras iniciativas productivas a corto o mediano plazo, y buscar un mecanismo para transmitir, de manera sistemática, las capacidades desarrolladas a otras familias menos favorecidas del territorio, e incluirlas en las iniciativas de desarrollo.

### *Tercera fase, a partir del 2011*

Hacia finales del 2010 se discontinuó el acompañamiento técnico que habría brindado el IICA desde el 2006, pero el ADIZAL-GAT ha seguido funcionando hasta la fecha. Pese a

las dificultades enfrentadas, la continuidad del proceso demuestra la solidez del desarrollo organizacional, así como las capacidades y fortalezas adquiridas por sus integrantes.

Si bien no se ha sistematizado esta última fase del desarrollo territorial en la Zona Alta de Chalatenango, es posible inferir, de manera preliminar, algunas lecciones derivadas del tipo de proceso que se generó entre 2006 y 2010 y su dinámica autosostenida desde entonces.

La primera de esas lecciones es que la inversión en el fortalecimiento efectivo de la organización misma y de las capacidades de sus integrantes reditúa en términos de la sustentabilidad posterior, tanto de la organización de gestión territorial como del proceso de desarrollo impulsado por ella en el territorio.

Otra lección que puede inferirse es que el desarrollo del talento humano y de las capacidades de trabajo en equipo y liderazgo democrático, así como el afianzamiento de principios y valores fundamentales, genera un desenvolvimiento individual y grupal que prepara a las personas y a la organización para enfrentar la incertidumbre, sobrellevar situaciones adversas y generar o aprovechar nuevas oportunidades.

El tercer aprendizaje preliminar de la fase más reciente del proceso en la Zona Alta de Chalatenango subraya la importancia de la apropiación plena y efectiva de las iniciativas de desarrollo por los actores territoriales. La comprensión y aceptación cabal de su responsabilidad primordial por el desarrollo de su territorio le permite establecer relaciones más horizontales con entidades nacionales e internacionales, evitar o superar cualquier tipo de dependencia, y ejercer mayor control sobre el tipo de inversiones realizadas y el rumbo hacia el cual se orienta el proceso.

Por otra parte, sin duda la organización de gestión territorial ha enfrentado dificultades al discontinuarse el acompañamiento técnico personalizado e intensivo de años anteriores, y pesa el hecho de que no se hubieran establecido sólidos lazos con los gobiernos locales, de manera que éstos se involucraran activamente en el desarrollo de la institucionalidad territorial.

La experiencia de la Zona Alta de Chalatenango es rica en aprendizajes, muchos de ellos positivos, acerca de la capacidad de los actores sociales del territorio de generar acciones colectivas para impulsar su desarrollo, aun sin contar con el apoyo decidido de la institucionalidad pública nacional. Al mismo tiempo, ello puede haber limitado su influencia directa en la formulación y ejecución de políticas públicas para el desarrollo territorial del país.

## **Territorio Cuenca de la Bahía de Jiquilisco**

### *Los antecedentes*

Los orígenes de este proceso de gestión territorial se remontan a 1992, con la firma de los Acuerdos de Paz en este país. A partir del 2011 se adopta un enfoque de cuenca, bajo los lineamientos de la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización, y luego se conoce la ECADERT.



Antes de la organización del GAT existían varias organizaciones como la Asociación Mangle, ACUDESBAL, Usulután 7, USUSCUBAJI, poco relacionadas con los gobiernos locales. Además, la coordinación entre los mismos gobiernos locales era poca. Desde hace dos años existe una Asociación de Municipios de la Bahía de Jiquilisco, integrada solo por tres municipios (Jucuarán, Jiquilisco y Concepción Batres).

A partir de la formación del Grupo Gestor se ha comenzado a dialogar sobre la posibilidad de incorporación de los 11 municipios que están dentro del territorio.

### *Desarrollo de la experiencia*

A partir de 2011, la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Descentralización ha impulsado el desarrollo territorial, apoyando la formulación e impulso de las plataformas territoriales, buscando la conformación de una agenda de desarrollo.

El Grupo Gestor de la Cuenca Bahía de Jiquilisco se formó en Asamblea General el 12 de junio de 2011 con participación de 85 líderes sociales y 14 gobiernos locales (Jiquilisco, Concepción Batres, Puerto El Triunfo, San Dionisio, Jucuarán, Usulután, California, San Agustín, San Francisco Javier, Ozatlán, Tecapán, Santiago de María, Berlín y Alegría). Por parte de las organizaciones locales y pequeños productores participan Asociación Mangle, ASUSCUBAJI, Usulután 7, ACUDESBAL, Consejo de Desarrollo Local de San Francisco Javier, Consejo de Desarrollo Local de San Agustín, quienes se comprometieron a iniciar procesos de diálogo y comunicación.

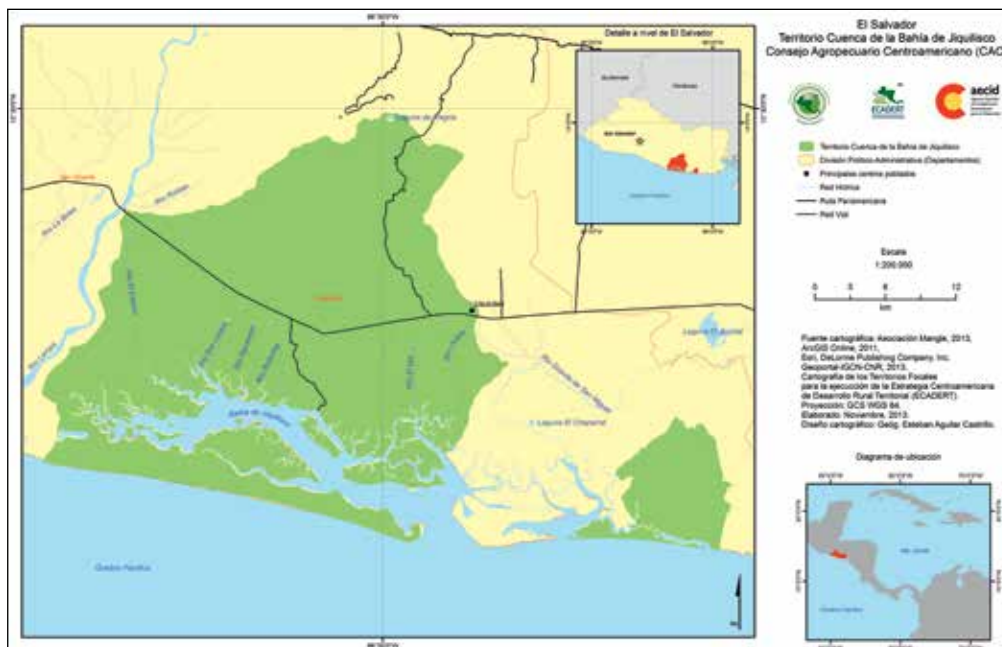
En noviembre de 2011 se define trabajar bajo los lineamientos de la ECADERT y posteriormente se logra la participación del Grupo de Acción Territorial en la Comisión Nacional de la ECADERT, con dos representantes de las organizaciones sociales y dos alcaldes. También ha participado en el Primer Congreso Centroamericano y de República Dominicana en el 2010 y entre la Red de Grupos de Acción Territorial de Centroamérica y República Dominicana y la Red Española de Desarrollo Rural REDR y la Red Nacional de Colegiados Territoriales de Brasil, en Costa Rica, en julio de 2011. Posteriormente, el GAT estuvo representado en la Segunda Semana del Desarrollo Rural Territorial en Centroamérica y República Dominicana. Con el apoyo de la SSDT, presentó al Fondo Regional de la ECADERT el proyecto “Fortalecimiento de las capacidades locales para gestión del desarrollo socioeconómico del territorio: Cuenca de la Bahía de Jiquilisco”, que fue aprobado para su ejecución en julio de 2012.

### *Principales logros y resultados*

Se ha realizado una descripción de las características más importantes del territorio, tanto en aspectos físicos como económicos, sociales, ambientales y culturales.

También se ha efectuado un inventario de los principales actores y se ha definido una metodología de trabajo que permita no solo la participación de los actores en el territorio, sino además la relación entre lo nacional y el territorio, para que este último se apropie de las políticas públicas para hacer sostenible los procesos de gestión territorial.

## Mapa 18. Territorio Cuenca de la Bahía de Jiquilisco, El Salvador



Los pasos definidos de este proceso metodológico son: el mapeo preliminar de actores, la primera convocatoria territorial amplia, la definición de referentes territoriales, las reuniones y talleres de trabajo de los referentes ejecutivos (aproximadamente 20 personas), una segunda convocatoria para la socialización y validación de la visión estratégica común, y la presentación de la propuesta preliminar de organización territorial. En una tercera convocatoria amplia se realizó la presentación pública de plataforma y cartera de proyectos a entidades nacionales y organismos de cooperación. La cuarta convocatoria fue para la definición y creación de la organización territorial articulada, así como el plan de seguimiento de gestión de la plataforma estratégica de desarrollo humano y cartera de proyectos.

Se está construyendo una visión de conjunto y una plataforma de desarrollo estratégica de desarrollo humano, que consiste en una caracterización de la Cuenca y sus 14 municipios. Describe la realidad geográfica, social, económica, medioambiental, institucional y cultural del territorio y define líneas de acción en las diferentes dimensiones del desarrollo.

Contiene una cartera de proyectos que dan respuesta a las necesidades o problemas identificados y priorizados por los diferentes sectores y actores locales. Se ha realizado la elección de los miembros de la Junta Directiva del GAT, así como el nombramiento de mesas de trabajo por zonas y por áreas temáticas como economía y empleo, medio ambiente y fortalecimiento institucional.

## *Aprendizajes derivados de la experiencia*

Los factores que han contribuido en forma positiva al desarrollo de la experiencia han sido:

- La decisión del Gobierno de la República de seleccionar el territorio como prioritario y el apoyo con el Programa Territorios de Progreso, Mesa de Rehabilitación, FOMILENIO II, entre otros.
- El apoyo que se ha dado por parte de las municipalidades que han facilitado locales y alimentación para la realización de talleres y reuniones. Esto ha estado acompañado de un apoyo político muy positivo.
- El apoyo técnico y metodológico para la identificación y elaboración de dos proyectos por parte de los actores del territorio, a ser presentados al Fondo Regional de ECADERT, iniciativas que han permitido no solo alcanzar los objetivos y metas de los proyectos presentados, sino además fortalecer el proceso de organización de los actores del territorio.

Los factores que han dificultado el desarrollo de la experiencia son los siguientes:

- Depresión tropical ocurrida en octubre del 2011.
- Elecciones legislativas y municipales de marzo del 2012.
- Limitación de recursos para impulsar iniciativas y propuestas.
- Falta de comunicación con algunos participantes.
- Falta de referentes constantes de tipo institucional.
- No se logró una representación total de las municipalidades.

## *Lecciones aprendidas*

Se pudo realizar un diagnóstico participativo, se utilizó una buena metodología para la realización de las reuniones, se logró conformar un GAT por medio de una estructura provisional y la conformación de las mesas de trabajo. Además se han logrado establecer alianzas entre los sectores públicos y privados y la formación de espacios de diálogo y concertación para lograr acuerdos.

La conformación del GAT con amplia participación ha permitido conocer el trabajo que realizan otras organizaciones e instituciones, aspecto que facilita tener una visión de conjunto. También se ha logrado el conocimiento de las características e intereses de las diferentes partes de la Cuenca (alta, media, baja). Se ha compartido una visión, sin politización. Existe mucha identificación de los integrantes con el concepto de GAT.

El ingreso constante de nuevos miembros hace perder tiempo en las reflexiones, y es necesario presentar el GAT a las instancias gubernamentales. Se debe establecer en la normativa municipal la participación permanente en el GAT. Se debe legalizar el GAT para fortalecer su organización y poder gestionar de forma directa para el desarrollo territorial. Es necesario tener un presupuesto para gastos de funcionamiento y operación.

Las lecciones aprendidas, de una manera más general y conceptual, han sido las siguientes:



Fig. 7. Cuenca de Bahía de Jiquilisco, El Salvador.



- Si la población del territorio seleccionado está organizada, esa condición favorece el proceso de aplicación del concepto y enfoque de la ECADERT, y es más fácil su apropiación.
- Cuando el gobierno nacional da su apoyo a la implementación de la estrategia, esto facilita y beneficia el proceso.
- Cuando se articula la demanda del territorio con la política pública nacional, las acciones son más efectivas y se optimizan los recursos.
- Los actores de los territorios han aprendido con la ECADERT a ser más inclusivos, más tolerantes y más abiertos a nuevos planteamientos. Por ejemplo, manejar adecuadamente la pluralidad.

- Los actores del territorio, especialmente los gobiernos locales, ya no solo piensan en su municipio, sino que han comenzado a pensar en un territorio más amplio, microrregión o cuenca.
- El espacio del GAT permite a los actores tener una visión más integral de lo que es el desarrollo del territorio, superando la visión sectorial.

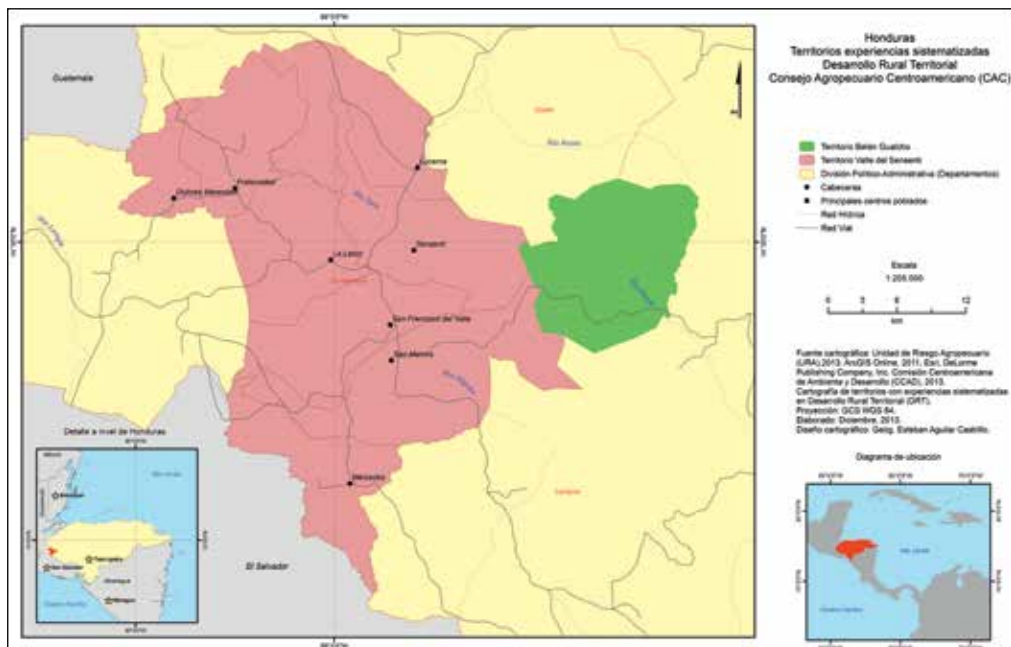
La articulación del proceso territorial en la Cuenca de la Bahía de Jiquilisco con la ejecución inicial de la ECADERT en El Salvador, como único territorio focal en esa fase, permitió contar con apoyo sostenido en formación de capacidades, asesoría técnica y recursos complementarios a los del territorio y del país, en tres convocatorias del Fondo Regional ECADERT. Una reciente sistematización del proceso ECADERT en El Salvador aporta elementos que complementan esta primera sistematización, realizada por participantes en el Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.

# 7

## EXPERIENCIAS DE BELÉN GUALCHO Y VALLE DE SENSENTI, HONDURAS

En este capítulo se contextualizan dos experiencias territoriales hondureñas, ambas en el occidente del país: la del territorio correspondiente a un municipio de identidad lenca, en Belén Gualcho, y la de otro territorio correspondiente a las Mancomunidades Güisayote y Valle de Sensenti.

**Mapa 19. Experiencias territoriales sistematizadas en Honduras**



## El contexto general

Honduras está localizada en el centro de América Central, limitada al norte y al este por el mar Caribe, al sureste con la República de Nicaragua, al sur con el Golfo de Fonseca y la República de El Salvador, y al oeste con la República de Guatemala. Su extensión territorial es de aproximadamente 112 492 km<sup>2</sup>, con una densidad poblacional de 75 hab/km<sup>2</sup>.

Por su posición tropical cuenta con dos estaciones: la seca y la lluviosa. El promedio de las temperaturas altas es de 32 °C y el de las temperaturas bajas es de 20 °C. En la zona costera del Atlántico se presenta por lo general un clima tropical lluvioso. La zona sur de Honduras cuenta con un clima de sabana tropical.

Más de 65% del territorio hondureño es montañoso y cuenta con alrededor de 43 mil km<sup>2</sup> de cinco tipos de bosques: húmedo, nubloso, seco, manglar y pinar. Cuenta además con una biodiversidad excepcionalmente alta, pues su ubicación tropical entre dos océanos y sus condiciones topográficas que crean una gran variedad de hábitats, desde bosques nublados a arrecifes coralinos. Se estima que en Honduras existen alrededor de 8000 especies de plantas, 250 de reptiles y anfibios, 700 de aves y 110 de mamíferos.

El cambio climático es un reto fundamental para el desarrollo del país, dada su extrema vulnerabilidad ante los desastres naturales. La causa principal radica en factores estructurales como la falta de planificación del territorio y la adopción de prácticas inadecuadas de manejo ambiental, que limitan las oportunidades de aprovechamiento eficiente y equitativo de los recursos naturales, para el cual el país tiene un gran potencial. La creación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo y la adopción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático por parte del gobierno nacional constituyen una oportunidad para implementar iniciativas de adaptación y mitigación que reduzcan la vulnerabilidad de la población y de la infraestructura productiva.

Honduras está organizada en 18 departamentos, 298 municipios con un aproximado de 3731 aldeas y 30 591 caseríos. Para establecer los planes de desarrollo se considera la Ley de Visión de País 2010–2038, que lo ordena en 16 regiones (Región del Valle de Sula, Valle de Comayagua, Occidente, Valle de Lean, Valle del Aguán, Cordillera Nombre de Dios, Norte de Olancho, Valles de Olancho, Biósfera del Río Plátano, La Mosquitia, El Paraíso, Centro, Golfo de Fonseca, Río Lempa, Arrecife Mesoamericano y Santa Bárbara).

Con una tasa de crecimiento poblacional (2012) de 2,03% y una población de 8,2 millones de habitantes<sup>48</sup>, de los cuales 4,0 (48,6%) son hombres y 4,2 (51,4%) son mujeres. Es el país de Centroamérica con una mayor proporción de población rural, 49,5%<sup>49</sup>. La población urbana principalmente se concentra en el Distrito Central donde se ubica la

---

48 Proyección 2012, Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE).

49 PRESANCA II-FAO, 2011:5.

capital (27,6%)<sup>50</sup> con 1,1 mm de habitantes, mientras que en San Pedro Sula, capital industrial ubicada al norte del país en el departamento de Cortés, se concentra el 16,3%.

El país es multiétnico. Los mestizos son la gran mayoría, pero existen además 6 pueblos indígenas (Lencas, Misquitos, Tolupanes, Chortis, Pech, Tawahkas), los Garífunas y los Negros de habla inglesa. El español es el idioma oficial, aunque algunos pueblos indígenas y afrodescendientes aún conservan sus lenguas maternas, como por ejemplo el misquito y el garífuna. El inglés también se habla extensamente, especialmente en Copan Ruinas e Islas de la Bahía.

El área rural concentra la mayor cantidad de habitantes (4 466 919 habitantes). La población hondureña se caracteriza por ser joven, con 44,5 % menores de 18 años. La población de la tercera edad conforman una minoría de apenas un 8,7%.

Con un IDH de 0.632 en el 2012<sup>51</sup>, ocupa la posición 120 en la clasificación mundial y el puesto 30 de entre los 33 países de América Latina y el Caribe incluidos en la lista<sup>52</sup>, solamente arriba de Nicaragua, Guatemala y Haití. Sin embargo, a pesar de los grandes retos en materia de desarrollo que tiene Honduras, la tasa de crecimiento anual del IDH desde el 2000 ha sido de 0,97%.

Honduras es el país de Centroamérica que manifiesta la más alta desigualdad<sup>53</sup>, medida esta mediante el coeficiente de Gini de concentración del ingreso. Con un índice de 0,577, ocupa el tercer lugar en desigualdad en América Latina, después de Haití y de Colombia (PNUD 2012:48).

La distribución del ingreso familiar en Honduras se expresa en el hecho de que el 10 % del ingreso total de la población con niveles más altos, es similar al ingreso total que percibe el 80 % de la población de menores ingresos (PNUD 2012:49).

Adicionalmente, un alto porcentaje de la población hondureña subsiste en condición de pobreza, pues en el año 2011 el 61,9 % de las familias se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Esta situación ha persistido pese a que el gasto público social como porcentaje del PIB fue para ese año 12,0 %, cifra más alta que la correspondiente para Guatemala y Panamá (SICA 2013).

Las causas de esta problemática son múltiples y complejas, pero las más significativas señaladas por el PNUD en el informe citado (PNUD 2012) son: 1) la inequidad en la distribución del capital educativo y los ingresos en el mercado de trabajo; 2) la

---

50 Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE).

51 Informe IDH 2012.

52 Después de Honduras sigue Guatemala con 0,537; Panamá con 0,523; Nicaragua con 0,523; Costa Rica con 0,503 y El Salvador con 0,469 (PNUD, 2012, pág. 48).

53 Después de Honduras sigue Guatemala con 0,537; Panamá con 0,523; Nicaragua con 0,523; Costa Rica con 0,503 y El Salvador con 0,469 (PNUD 2012:48).



concentración de la tierra; 3) la concentración del capital; 4) la inequidad en el acceso al crédito, y 5) la inequidad en la distribución de las cargas impositivas.

En relación con la primera causal, en palabras del PNUD: “El ingreso mensual promedio de una persona que ha cursado la educación superior, es casi dos veces y media más alto que el de una persona que ingresa a educación secundaria, casi cuatro veces más que el de una que ingresa a la educación primaria y seis veces más que el de una que no tiene ningún nivel de escolarización” (PNUD 2012:50)<sup>54</sup>.

La concentración de la propiedad rural en Honduras, así como en la gran mayoría de los países de la Región, ha sido una causal significativa de desigualdad. En este país, el tema ha sido objeto de políticas públicas iniciadas desde 1962 con la Ley de Reforma Agraria, profundizada en 1975 y en ejecución hasta finales de los años 90. En ese período se distribuyó 485 456 ha entre la población rural pobre organizada en cooperativas agrarias. No obstante, por disposición de la Ley de Modernización y Desarrollo Agrícola de 1992, se permitió la venta de estas tierras, las cuales revirtieron nuevamente a la empresa privada. Así, en la actualidad, la comparación entre el Censo Agropecuario de 1992 y la encuesta agropecuaria del 2008, sugiere que el régimen de tenencia de la tierra ha tendido hacia la concentración creciente en grandes propiedades y la fragmentación de las pequeñas (PNUD 2012).

La inexistencia de estudios sobre la concentración del capital accionario y el capital bancario y los demás aspectos relacionados con este tema, no permiten dar una cifra exacta sobre el fenómeno. No obstante, un indicador indirecto como lo es la concentración de capital bancario es ilustrado por Guerrero, citado por el PNUD, quien afirma que “Las cinco instituciones bancarias más importantes del sistema financiero hondureño controlaban para este último año, el 65.7 % del patrimonio del sistema financiero del país (Guerrero *et al.* 2011:24)” (PNUD 2012:60).

Lo anterior tiene efecto en la inequidad del acceso al crédito: “(...) al 25.1 % de los adultos entre 25 y 64 años se les concedió el crédito solicitado, al 24 % se les negó el crédito y el restante 50.9 % no solicitó crédito. (...) “Más de la mitad (53.9 %) de las personas a las que se les negó el crédito solicitado, señalaron que la razón principal para ello fue por la falta de capacidad de pago.” (PNUD 2012:61).

Uno de los indicadores que mide la inequidad impositiva es la regresividad del sistema tributario que califica la forma como este depende, principalmente de los impuestos indirectos que gravan el consumo, independientemente del ingreso de las personas y las familias. Efectivamente, “En el año 2006, los impuestos indirectos representaron el 61.93 % de los ingresos tributarios del país y para el año 2010, este porcentaje prácticamente se mantuvo igual (61.22 %). Por otro lado, los impuestos directos representaron entre el 30.56 % y el 33 % del total de ingresos tributarios en el mismo período” (PNUD 2012:67).

---

54 Al examinar la composición de los quintiles de ingreso de los hogares por el nivel educativo del jefe de hogar con datos de la EPHPM (2010), se observa que, en el quintil 1, el de los hogares de menores ingresos, el 36 % no tienen ninguna educación formal y el 58.9 % tienen educación primaria. Por el contrario, en los hogares del quintil 5, el de los hogares de mayores ingresos, la mayor parte tienen educación secundaria y superior (33.4 % y 26.6 %, respectivamente) (PNUD 2012:50).

Con ocho millones de personas que habitan en 112.482 km<sup>2</sup>, Honduras tiene una economía basada en los recursos naturales y es el país de Centroamérica con una mayor proporción de población rural, 49,5 % (PRESANCA II-FAO 2011:5). Posee un importante potencial agrícola, ganadero, forestal y pesquero, acompañado también de las actividades industriales, la banca, el comercio y los servicios, como soporte de su desarrollo económico.

La industria manufacturera en Honduras corresponde, principalmente, a la denominada maquila, dedicada al ensamblaje de piezas textiles y a la fabricación de componentes eléctricos para automóviles, bajo un régimen especial de exoneración tributaria. El país se viene posicionando como uno de los principales oferentes de prendas de vestir, al mercado de los Estados Unidos. Para el año 2011 esta industria generó 120 118 empleos (Banco Central de Honduras, 2012:6).

La mano de obra contratada por este sector se concentra en el norte del país, sobresaliendo el Departamento de Cortés que alcanza un porcentaje de 78,8 %, explicado por la ubicación de las empresas, protegidas por la Ley Constitutiva de la Zona Libre de Puerto Cortés. “En 2011, las empresas extranjeras continuaron llegando al país, siendo la región Norte la que tiene el mayor porcentaje de estas, específicamente en los departamentos de Cortés, Atlántida y Yoro, con una participación de 88.5 %; seguido de la zona Central, que incluye los departamentos de Francisco Morazán y Comayagua, con 5.0 % de contribución” (Banco Central de Honduras 2012:7).

En materia agropecuaria, Honduras sustenta su economía con la producción y exportación de banano, café, caña de azúcar, piña y palma africana. También se desarrolla una importante actividad pecuaria. El área utilizada para uso agropecuario, incluyendo la agricultura y ganadería tradicional y la agro-comercial, asciende a 3 174 596 hectáreas, de las cuales 396 580 están dedicadas a los cultivos de mayor impacto comercial<sup>55</sup> (Instituto Nacional de Estadística 2013).

La producción bananera, que ocupa una extensión aproximada de 25 000 ha, es un importante rubro de exportación. Las explotaciones comprendidas entre 50 y 500 ha representan 4,9 % del número total y las de 500 ha o más el 0,1 % de las explotaciones, pero generan la mayor producción, al representar el 16,5 % y el 75,4 % de la producción nacional, respectivamente. La caña de azúcar cubre un área aproximada de 85 000 ha y al igual que la actividad anterior, está sustentada por las explotaciones de más de 500 hectáreas, que si bien solo son un 0,8 % de todas las explotaciones, tienen el 71,6 % de la superficie bajo cultivo y el 81,5 % de la producción de caña de azúcar en el país (Instituto Nacional de Estadísticas Honduras 2008).

Un cultivo que ha tenido mucho auge en Honduras ha sido el de la palma aceitera, con siembras que equivalen a una extensión aproximada de 100 000 ha, situadas principalmente

---

55 El grueso de la producción de banano está dominado por dos compañías: la Tela Railroad Company y la Standard Fruit Company, filiales de las multinacionales Chiquita y Dole, respectivamente. En el sur del país se encuentran las grandes explotaciones de melón y sandía, mientras que en el centro del país están las de pepino, mango, tomate y chile. Entre los productos llamados “no tradicionales”, todos ellos con tendencia a aumentar, se encuentran también: la piña, las verduras y hortalizas asiáticas, semilla de marañón y frutas tropicales diversas, como la guayaba. Entre los productos agroindustriales, destaca el concentrado de naranja.

en la zona norte del país. La producción se concentra en las explotaciones mayores de 500 ha. También es de reciente implantación el cultivo de la piña, que cubre una extensión aproximada de 4500 ha, principalmente en explotaciones de 500 ha o más, que significan el 0,15 del número total de explotaciones pero cultivan el 73,7 % de la superficie en piña y producen el 89,3 % de las frutas, básicamente para exportación (Instituto Nacional de Estadísticas Honduras 2008).

Honduras es el primer productor de café de Centroamérica con 5,2 millones de sacos en el año 2011 y con un área de siembra de más de 310 000 hectáreas distribuidas en 14 de los 18 departamentos. Esta actividad está sustentada en la producción primaria por cerca de 110 000 productores articulados con procesadores y comercializadores, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los productores en su gran mayoría (el 95 %) pertenecen a la llamada agricultura familiar, que a su vez son responsables del 60 % de la producción. El 4,5 % están clasificados como medianos y solo un 0,3 % como grandes, estos últimos responsables de un 18 % de la producción.

Es importante hacer referencia a la ganadería. En relación con la ganadería bovina existen cerca de 97 000 explotaciones que sostienen un hato de aproximadamente 2,5 millones de cabezas, con un 46 % de explotaciones menores de cinco hectáreas, en las cuales se sustenta un 13,2 % de la producción. Por su parte, en el estrato de cinco a 50 hectáreas se ubica un 43,2 % de las explotaciones y un 34,5 % de la ganadería. Del mismo modo, en el estrato de 50 a menos de 250 hectáreas se registra 9,7 % de las explotaciones y el 35,2 % de la existencia ganadera. Estos dos últimos estratos son los predominantes, al sostener en forma conjunta el 69,7 % de la ganadería del país.

Por otra parte, Honduras tiene un importante sector social de agricultura familiar que produce alimentos básicos, que actualmente corresponde a unas 380 000 familias. En general, su situación socioeconómica es precaria, pero este sector de agricultura familiar reviste gran importancia para la seguridad alimentaria y nutricional del país (PRESANCA II-FAO 2011).

Honduras tiene el 59 % de su superficie en bosque, de la cual un 12 % corresponde a pino denso, 10 % a pino ralo y 33 % a bosque latifoliado (Instituto Nacional de Estadística 2013). Como producto de esta riqueza forestal, la madera ha llegado a ser un recurso importante, sobre todo el pino, la caoba, el ébano y la madera rosa.

Existen yacimientos de plata, zinc y plomo, así como hierro, hulla, cobre y antimonio que hacen parte de su riqueza natural, a la cual se suma su gran potencial en materia de generación de energía eléctrica a partir de la fuerza hidráulica.

Toda esta actividad económica ha resultado insuficiente para satisfacer las necesidades de inserción laboral de la población hondureña en edad de trabajar. Esto se manifiesta no solo en los niveles de desempleo y subempleo existentes, sino también por la existencia de una fuerte emigración, principalmente hacia los Estados Unidos, país al cual se dirigen el 91 % de la población migrante, en su mayoría en condiciones irregulares, aspecto que hace difícil su medición. Algunas estimaciones calculan entre 800 mil y un millón el número de hondureños en esta condición. Esto hace que las remesas constituyan una fuente significativa de los ingresos de los hogares de esa población migrante (Villa & Lovo 2009).

En el campo de las políticas agropecuarias y de desarrollo rural, Honduras ha sido un país particularmente activo. En la década de los sesenta del siglo pasado, se emitió una Ley de Reforma Agraria con la cual se logró reducir un tanto las brechas de inequidad en la posesión de la tierra, aun cuando posteriormente hubo una reversión de este proceso como consecuencia de la aplicación de visiones de corte neoliberal.

En el año 2000, el Estado Hondureño emitió la Ley para el Desarrollo Rural Sostenible, oficializando el tema como una prioridad nacional. Con dicha ley se creó el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS) como ente responsable del desarrollo de las políticas y estrategias adoptadas por el Estado. Como aspecto complementario, se han formulado la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y la Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Medio Rural de Honduras (PESAH), la Política Ambiental y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el marco de estas políticas se han ejecutado una serie de proyectos y programas tendientes todos al apoyo y fomento del desarrollo rural.

En la actualidad, el documento marco que orienta las políticas de desarrollo rural en Honduras es el denominado Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022 (República de Honduras 2010). La Visión de País se propone cuatro objetivos orientados a lograr una transformación de la sociedad hondureña que le permita superar las principales debilidades en materia económica, social e institucional, bajo un enfoque de sostenibilidad. Por su parte, el Plan de Nación contiene elementos relacionados con el desarrollo rural, especialmente en aspectos del desarrollo regional, la sostenibilidad, la ampliación de la democracia y el fortalecimiento de la ciudadanía, y la adaptación y mitigación del cambio climático.

Uno de los temas importantes de la Visión de País 2010-2038 es el fortalecimiento de los procesos de descentralización y con ello, la apertura a una mayor participación de la sociedad civil y de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo, expresado de la siguiente forma: *“Esta Visión se sustenta en el desarrollo territorial y por tanto promoverá la autogestión y el desarrollo regional y municipal. Para ello dará impulso a programas de mejora en las finanzas municipales, fomentará iniciativas ciudadanas que promuevan la participación y la auditoría social y procurará el acercamiento entre los ciudadanos y sus autoridades locales”* (República de Honduras 2010:20).

Honduras, como parte integrante de SICA y del CAC, ha mantenido una posición muy positiva y consecuente en la formulación y puesta en marcha de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT), tomando decisiones orientadas a la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT. En esta Comisión participan actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil, la academia y la cooperación internacional. En el sector público, cabe mencionar a la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), la Secretaría de Estado en los Despachos de Planificación y Cooperación Externa (SEPLAN), la Secretaría del Interior y Población (SEIP), y la Comisión de Agricultura del Congreso Nacional de la República. Otras entidades participantes son la Asociación de Municipios de Honduras, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), Centro Universitario Regional del Litoral

Atlántico (CURLA), Hermandad de Honduras, Federación de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), Consejo Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras (COCOCH), Confederación Hondureña de Mujeres Campesinas (CHMC), Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), Representante Nacional de los GAT, e IICA y CATIE.

Producto de la concertación de actores, esta Comisión ha logrado tomar importantes decisiones sobre la puesta en práctica del desarrollo rural territorial en los marcos de la ECADERT, incluyendo la selección de seis territorios focales: Belén Gualcho, Valle del Sensenti, Yeguaré, Menorca, Mancepaz Mamcepez (Mancomunidad de municipios del centro de la Paz) y Mamlesip (Mancomunidad de municipios Lencas de la Sierra de la Paz), Manorpa (Mancomunidad de municipios del norte de El Paraíso y Olancho), y Mamugah (Mancomunidad de municipios Garífunas de Honduras), de los cuales se han sistematizado las experiencias de Belén Gualcho y del Valle del Sensenti.

Por otra parte, la Comisión Nacional ha logrado la organización del apoyo a la formulación, evaluación ex – ante y aprobación de proyectos que han concursado por los recursos del Fondo Regional ECADERT, logrando el financiamiento de los siguientes: “Mejoramiento de la calidad de los servicios de salud comunitaria del Territorio Belén Gualcho”, “Fortalecimiento producción y comercialización hortícola, en el Valle del Sensenti”, “Manejo integral de los residuos sólidos en el Valle del Sensenti” y “Potenciando el desarrollo económico a través del manejo y comercialización de productos reciclables en el territorio lenca del Departamento de la Paz”, por un monto total de 683 473 dólares.

Las reflexiones hasta ahora llevadas a cabo por la Comisión Nacional indican la necesidad de enfatizar y priorizar las acciones dirigidas a difundir y explicar de manera más sistemática la ECADERT entre los entes relacionados. Sugieren, además, la importancia de estructurar programas de capacitación orientados a la formación de gestores del desarrollo rural territorial. Subrayan, asimismo, la necesidad de que Honduras cuente con una política nacional de desarrollo rural territorial que se traduzca en una movilización institucional efectiva para impulsar el desarrollo de los territorios rurales, como la situación de las áreas rurales lo requiere.

## **La experiencia de Belén Gualcho<sup>56</sup>**

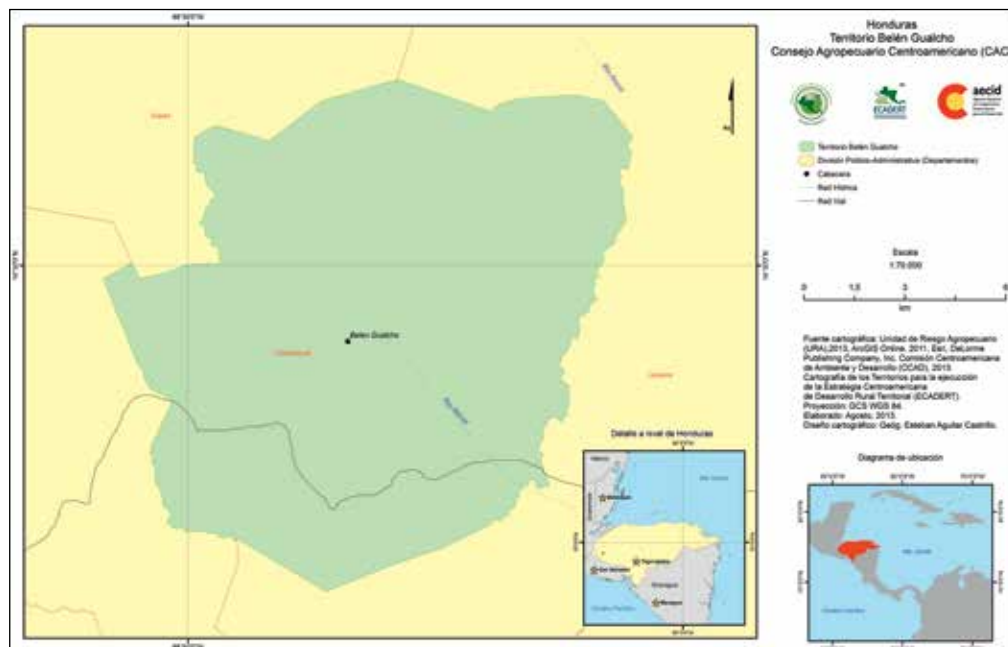
### *Características generales del territorio*

El municipio de Belén Gualcho está ubicado en el occidente de Honduras, en el departamento de Ocotepeque, a 82 kilómetros de la cabecera departamental de Nueva Ocotepeque. Al norte limita con los municipios de Corquín y Gracias; al sur, con el municipio de San Sebastián; al este, con el municipio de San Manuel Colohete; al oeste, con los municipios de Sensenti y San Marcos de Ocotepeque.

---

56 Basado principalmente en Marco T. Fortín, “Desarrollo rural con enfoque territorial en el municipio de Belén Gualcho, Ocotepeque, Honduras. Sistematización” (2011).

## Mapa 20. Territorio de Belén Gualcho, Honduras



El municipio de Belén Gualcho lo integran 17 aldeas, 14 caseríos y cuatro barrios. Está asentado en una extensión territorial de 156,9 km<sup>2</sup>, representando 0.14 % de la extensión del territorio nacional. La población actual es de 16 301 habitantes para una densidad de 120,12 ha/km<sup>2</sup>, 60 % más alta que la media nacional. El 97 % de la población de Belén Gualcho es de origen lenca. Como población predominante en el territorio, los lenca mantienen sus raíces y costumbres.

En esta zona se encuentra el Parque Nacional del Celaque, con elevaciones que van desde los 1800 hasta los 2600 m.s.n.m. La mayoría de sus laderas superan los 75 ° de inclinación, lo que dificulta las labores agrícolas, comerciales y de transporte.

Cubre dos subcuencas: una drena hacia el Pacífico y forma parte de la cuenca del río Lempa. La otra, conformada por siete subcuencas, drena hacia el Atlántico y forma la cuenca del río Ulúa.

En el altiplano del territorio de Belén Gualcho prevalecen los suelos profundos y francos, con buen drenaje y de escasa pendiente, aptos para la labranza, el cultivo de flores y las hortalizas. En el resto del territorio, los suelos presentan un alto contenido de hierro, característico de los suelos ácidos, de baja capacidad para la retención de nutrientes y de muy poca permeabilidad; esta clase de suelos se pueden utilizar para el cultivo de fibras como el izote, frutales de baja exigencia nutricional como la piña, o un manejo agroforestal que pueda estar asociado a fincas de café.

La principal actividad económica es la agricultura en pequeña escala y los rubros más destacados son el maíz, frijol, café, hortalizas y frutales de altura, y el ganado vacuno. Persisten entre los productores las prácticas agrícolas de roza, tumba y quema que caracterizan a la agricultura migratoria asociada a los granos básicos. Se hace uso de insumos agroquímicos (fertilizantes, herbicidas e insecticidas), especialmente en el café y las hortalizas. La ganadería vacuna es básicamente extensiva; también se practica la ganadería menor, que incluye la cría de cerdos y aves de corral. La productividad agropecuaria es de baja a media, dependiendo del rubro. Habitan 300 pequeños productores hortícolas organizados que producen de manera escalonada, con vinculación a los mercados nacionales y regionales.

Existe una fuerte presión sobre los recursos naturales por el avance de la frontera agrícola y las necesidades energéticas de las familias, con una tasa promedio de deforestación de ocho hectáreas por año.

La industria artesanal es, fundamentalmente, elaboración de pan, hortalizas en encurtidos, mermeladas y vinos de frutas. En el sector de servicios predomina el comercio. Otros componentes son los servicios de hostelería, comedores, transporte, educación y salud; los dos últimos proporcionados por el gobierno central, los demás, por el sector privado.

En generación de empleo e ingresos, la agricultura representa el 80 %, seguida por las actividades del sector servicios con una participación de al menos 15 %, y la industria artesanal tiene un peso relativo de solo 5 %. En general, prevalecen los agentes económicos que desarrollan una sola actividad, pero existen redes familiares que integran tres o más actividades, entre caficultura, ganadería, granos básicos, comercio, transporte y hostelería.

Es un territorio que cuenta con un buen nivel de organización comunal. En la línea de base realizada en el año 2007, el territorio contaba con 215 organizaciones que incluían una amplia gama de actores civiles, mercantiles, de asistencia al desarrollo, gubernamentales, educativos y del sector salud, entre otros. (SAG-PRODERT-IICA 2007:14)

Existe en el territorio una presencia significativa de actores gubernamentales, principalmente del sector educación. El sector empresarial es poco diversificado, concentrándose principalmente en servicios generales. Hay un déficit de organizaciones financieras. Existen ocho ONG en materia de finanzas, asistencia técnica, apoyo a la organización comunal y la salud comunitaria.

### *Etapas del proceso de gestión territorial*

El proceso de gestión territorial en Belén Gualcho tuvo dos fases fundamentales: la diagnóstica y la ejecutora.

La fase diagnóstica incluyó las siguientes tareas: 1) el mapeo de actores sociales, 2) el inventario de inversiones, 3) la selección de líderes, 4) la elaboración de la línea de base, 5) el diagnóstico de las cadenas productivas y 6) organización del grupo gestor.

La fase ejecutora, a su vez, incluyó las siguientes tareas: 1) elaboración del plan territorial, 2) organización de los comités de trabajo, 3) elaboración del plan de inversión, 4) elaboración de los perfiles de proyectos y 5) gestión de proyectos.



*Fig. 8. Area productora de vegetales, Altiplano de Cetaque, Belen Gualcho, Honduras.*



No obstante esta categorización, es necesario hacer referencia a la selección y delimitación del territorio. Este territorio de Belén Gualcho hizo parte de cuatro más que fueron propuestos para la ejecución de la experiencia, y para su selección se establecieron los siguientes criterios: 1) oportunidad para estructurar y fortalecer una economía local, 2) existencia de elementos sociales para lograr cohesión social con base en una coordinación público-privada, 3) existencia de manifestaciones culturales que identificaran al territorio, 4) existencia de espacios y oportunidades para intervenir en la gestión de los recursos naturales, 5) presencia institucional y de voluntad política de las autoridades locales para iniciar un proceso de desarrollo rural territorial, 6) a cada territorio se debió hacer una



visita para la verificación de los criterios, bajo selección colegiada y 7) que tuviese una delimitación político-administrativa.

Seguidamente se explica cómo se desarrollaron las principales tareas de la fase de diagnóstico.

### **El mapeo de actores**

Se ejecutó en dos etapas: la primera recolectando información general, inventariando a las organizaciones existentes, asociaciones y líderes comunales; en la segunda etapa, se capacitó a los actores sociales en áreas temáticas, lo que permitió identificar a los líderes del territorio y promover la organización del Grupo de Acción Local o Grupo Gestor de Servicios.

Para identificar a los actores locales se elaboró un listado preliminar de la estructura social del territorio, para lo cual se consideraron tres criterios: dimensión, naturaleza y área de acción.

Bajo cada criterio se presentaron diversas categorías. En lo referente a la dimensión, se consideró lo social, lo económico, lo ambiental y lo político-institucional. En lo atinente a la naturaleza del actor se consideraron los de origen público, político, gremial, asociativo, comunal, empresarial, ONG y religioso. En cuanto al área de acción, las categorías fueron: la agricultura, lo pecuario, la organización comunal, la educación, la salud, el gobierno local, financiamiento, conservación, turismo, grupos vulnerables y la asistencia social de la iglesia.

El Mapeo de Actores de Belén Gualcho identificó 38 actores sociales relevantes en el territorio, entre los que se mencionan: el FHIS, Ministerios de Salud y Educación, Hondutel, Juzgados de Paz, Registro de las Personas, Policía Nacional, Municipalidad y el PRODERT-SAG, Hermandad de Honduras, AESMO, ODECO, Visión Mundial, Plan Internacional, Aldea Global, ASONOG, AHPROCAFE, APROALCE, APROL, Comité de Ferias del Agricultor, Grupo Gestor, Asociación de Patronatos, Juntas de Agua, Comisión de Transparencia, Comisión Municipal, la Iglesia católica y la evangélica (SAG-PRODERT-IICA 2007).

### **Inventario de inversiones**

El levantamiento de la información para el inventario de inversiones se realizó con el método de Grupos Focales, integrados por informantes claves como los miembros de patronatos, asociaciones de padres de familia, juntas de agua y guardianes de salud. En este proceso se aplicaron dos dinámicas grupales: “los mapas conceptuales” y “el árbol conceptual”.

Los informantes claves identificaron las inversiones realizadas dentro de una unidad espacial, utilizando un mapa del territorio.

El diagnóstico de inversiones permitió identificar que en el transcurso de una década (1996-2006) en el territorio de Belén Gualcho se invirtieron 15 720 300 lempiras, con una media anual de 1 572 030 lempiras.

Sin embargo, la concentración de las inversiones no indica su eficiencia; para ello es necesario comprender la composición de las inversiones según su función y eficiencia en el desarrollo del territorio.

El principal tipo de inversión es funcional, con un 43 %, seguido por la inversión en recursos humanos con un 30 % y, en un tercer lugar, las inversiones estructurales. Las inversiones funcionales en Belén Gualcho corresponden a la construcción de escuelas, seguidas por la construcción de sistemas de agua potable (23 %), encontrándose en menor grado las inversiones en alcantarillado y mejoramiento de vivienda (1 %).

### **Selección de líderes**

Los estudios elaborados en la caracterización de los actores, permitieron seleccionar los actores que se invitarían a la asamblea con el propósito de organizar el Grupo Gestor. Fueron 50 personas que representaban a 22 diferentes sectores, incluidos todos los actores institucionales, los principales líderes de los territorios, autoridades municipales y locales. Se contó también con la presencia del Gobernador Político de Ocotepeque.

### **Elaboración de la línea de base**

Esta se realizó en dos etapas: recopilación y revisión de la información secundaria, y generación de información primaria. Para la primera se implementó un mecanismo para registrar la información existente relacionada con temas sociales, económicos, ambientales e institucionales, mediante la realización de las siguientes actividades: recuperación de documentos y revisión de la información pertinente. La segunda etapa, generación de la información primaria, estuvo sustentada en encuestas estructuradas, observación directa y entrevistas con grupos focales. Esto permitió analizar el estado del sistema económico, productivo, social y ambiental del territorio; evaluar el proceso de desarrollo, tomando como base los indicadores de los “Objetivos del Desarrollo del Milenio”, así como los contenidos en el seguimiento y evaluación del Plan Agro 2003-2015. Este conjunto de indicadores permitió, en el levantamiento de la línea base, cuantificar el nivel de desarrollo económico alcanzado en la dimensión productiva agropecuaria, además de las dimensiones ambiental, social e institucional (SAG-PRODERT-IICA 2007).

En este proceso de elaboración de la línea de base también se utilizaron los mapas de manejo de recursos naturales, suelo, agua y cobertura vegetal, el mapa de actividades productivas, el mapa de flujo de comercio, el mapa de patrón de poblamiento y centros poblados, el mapa de la dinámica poblacional y el mapa de producción y mercados.

Con esto se tuvo información precisa sobre ubicación geográfica, localización y límites, historia, demografía, desnutrición, características biogeográficas, hidrografía, capacidad de uso de los suelos y aspectos legales de la tenencia de la tierra. Por otra parte, se contó con información social en materia de educación, salud, vías de comunicación, cultura, organización comunal y participación social.

En materia de producción, se tuvo información para caracterizar la estructura productiva, las raíces y efectos de la tenencia de la tierra, los principales rubros productivos y la vinculación de los sistemas de producción con los mercados. Completando los aspectos

económicos se levantó información sobre la hotelería y el turismo, identificando sitios turísticos tales como monumentos, ferias, producción y comercialización autóctona, posibilidades de rutas turísticas en parques nacionales, miradores naturales, cataratas, etc.

Esta línea de base le dio elementos importantes a la caracterización y diagnóstico del territorio.

### **Diagnóstico de las cadenas productivas**

El análisis de la producción bajo un enfoque de cadena permitió a los actores del territorio tener una visión integral y sistémica de sus principales actividades económicas en todas sus etapas y manifestaciones: producción primaria, la transformación y comercialización, incluyendo además aspectos relacionados con la institucionalidad de apoyo, las políticas públicas y otros relacionados con su funcionamiento.

De una manera especial, se levantó información sobre las cadenas de café, tomate, papa y zanahoria, tomando en consideración aspectos productivos, de comercialización y de los servicios de apoyo.

### **Organización del Grupo Gestor**

Este grupo se seleccionó mediante actividades de diálogo y concertación. De esta forma, el grupo se constituyó en una asamblea convocada con la participación de 50 personas, representantes de 22 sectores. También participaron las autoridades locales, municipales y de la Gobernación departamental.

En dicha asamblea se nombraron los miembros del Grupo Gestor, el cual quedó conformado por representantes de ONG, gobierno local, asociaciones de productores, iglesias, instituciones del sector público y líderes comunitarios de reconocida trayectoria. Una vez constituido, el Grupo Gestor inició un trabajo de validación de la información recopilada en los estudios territoriales. Además de mejorar los documentos elaborados sobre el territorio, este trabajo se convirtió en un mecanismo para integrar a los miembros del Grupo Gestor como equipo de trabajo.

A continuación se comenta la manera en que se realizaron las tareas correspondientes a la fase ejecutora:

### **Elaboración del plan territorial**

La formulación del Plan se hizo a través de un taller de tres días de duración, con la participación de todos los miembros del Grupo Gestor, técnicos de ONG que venían participando del proceso, otros técnicos que estaban trabajando en el territorio, y personas conocedoras de temas específicos.

En la primera parte del taller se presentaron experiencias en la formulación de este tipo de programas en Brasil y Ecuador. Se estructuraron y reforzaron las comisiones por dimensión del desarrollo, que previamente habían venido trabajando en la identificación de ideas

de proyecto. Luego se compartieron los elementos conceptuales y metodológicos para estructurar un programa de inversiones del territorio. Dicho programa no solo incluye perfiles de proyectos para abordar la problemática, sino también la estructura de los ejes del programa con una visión multidimensional.

### **Comisiones de trabajo**

Para cada una de las dimensiones del desarrollo se definió un eje integrador y se definieron proyectos para alcanzarlo. Con respecto a la dimensión político-institucional se definió como eje estratégico el “fortalecimiento y gestión social del territorio“. Para la dimensión económica productiva se tomó el eje “desarrollo de la competitividad con equidad social“. Para la dimensión social y cultural se definió el eje “modernización y mejoramiento de la infraestructura y servicios sociales“. Y para la dimensión ambiental se planteó el eje “gestión integrada de recursos naturales“.

### **Elaboración del plan de inversión y perfiles de proyectos**

Concluido el taller, las comisiones continuaron sus trabajos hasta elaborar el borrador de perfiles de proyecto para cada una de las cuatro dimensiones del desarrollo. Cada perfil describía los siguientes elementos: el nombre del proyecto, su ámbito o localización; el tipo de proyecto, por ejemplo de cooperación técnica o de inversión; el grado de avance en su formulación; descripción del problema que abordará; objetivo general y objetivos específicos; beneficiarios; duración; componentes o actividades principales; costos de formulación y ejecución; resultados esperados.

Se estructuraron borradores de 22 perfiles de proyecto. Con el apoyo de un consultor se hizo una primera edición del documento y luego, el equipo de animación con el Grupo Gestor preparó la versión final. Esta versión fue aprobada en un cabildo abierto en el municipio y está en proceso de ejecución, especialmente aquellos proyectos que se pueden financiar con complementación de fondos municipales y de los beneficiarios. Entre los proyectos que se han ejecutado parcialmente están los de paneles solares, mejoramiento de caminos, y gestión integrada de recursos naturales, que incluye los proyectos de riego y manejo de cuencas.

### *Factores dinamizadores y barreras (Fortin 2011)*

#### **Dinamizadores**

##### *Transferencias y otros recursos de inversión*

La elaboración del plan de desarrollo y el programa de inversiones del territorio es uno de los hitos más importantes en la implementación de un proceso de desarrollo con enfoque territorial. El Grupo Gestor o instancia de concertación local, potencia su relevancia si logra coordinar con la corporación municipal la priorización de los proyectos del programa de inversiones que se financiarán con las transferencias del gobierno central.

En el caso de Belén Gualcho, se contó además con la participación técnica y financiera de las ONG Aldea Global y Hermandad de Honduras, que además de gestionar fondos con la cooperación internacional, lograron comprometer aportes de las organizaciones locales, fondos propios de las familias participantes y más importantes aún, fondos propios de estas dos ONG.

Esto permitió lograr un mayor impacto de las inversiones con los fondos de transferencia del gobierno central. La profundización de las reformas fiscales constituye un elemento necesario en la aplicación de un enfoque territorial. Actualmente en Honduras, un 5 % del presupuesto nacional se ejecuta a través de estas transferencias, y se espera que suba a un 12 % de forma paulatina.

En esta experiencia de Belén Gualcho, entre los proyectos que fueron ejecutados con esta modalidad de complementar los fondos asignados de la ERP y las transferencias del 5 % del gobierno central, se ha logrado financiar proyectos de energía renovable con paneles solares, sistemas de riego, arreglo de calles, mejoramiento de viviendas y manejo de desechos sólidos. Todos estos proyectos se hicieron en coordinación con estas dos ONG que participan del proceso en el territorio.

### *El municipio como territorio*

En la mayoría de las experiencias de desarrollo territorial, al territorio lo constituye una alianza de municipios, lo que significa instancias administrativas de un nivel superior y alcanzar acuerdos intermunicipales para priorizar inversiones. En esta experiencia, el territorio lo constituye un solo municipio, lo cual facilita la implementación de la experiencia en términos de creación de consensos intraterritoriales. En este caso particular, el hecho de que el territorio sea un solo municipio facilitó que la base con la que se definen criterios para implementación de proyectos fuera más de carácter técnico y menos una negociación política. Esto permitió lograr consensos en las decisiones de inversión.

### *Liderazgo técnico e institucional de las ONG en el territorio*

De acuerdo con el criterio experto de varios observadores, el proceso en Belén Gualcho se ha dinamizado y sostenido por la presencia de dos ONG comprometidas, que han tomado la iniciativa de ejecutar proyectos y cofinanciar los costos de los aspectos metodológicos del proceso.

### *Cercanía con los mercados*

Las condiciones agroecológicas de Belén Gualcho hacen pertinente priorizar las hortalizas de altura, como uno de los motores de desarrollo del territorio.

La realización de fuertes inversiones en infraestructura de riego ha potenciado su impacto por la cercanía del territorio al mercado del Valle de Sula, al mercado de San Salvador que está casi a igual distancia que San Pedro Sula, y también al mercado de las ciudades intermedias de la región occidental, que es donde actualmente se vende el producto de segunda y tercera, que sobra después de las entregas a los mercados dinámicos de las plazas antes mencionadas.

### *Procesos especializados de capacitación técnica*

Tanto los productores como los mismos equipos técnicos manifiestan que el éxito productivo y de vinculación a los mercados dinámicos ha sido fruto de la intensa capacitación recibida por parte de los agrónomos que ofrecen la asistencia técnica agrícola.

Los productores recibieron no solo la instrucción en el uso de los insumos de paquete tecnológico, sino también la metodología de transferencia y los elementos técnicos para la creación de conciencia ambiental, que permite evitar el uso indiscriminado de productos químicos tóxicos, no solo para el ser humano sino también para el ecosistema del territorio.

Se menciona también la importancia que ha tenido la formación ordenada, pero aún no completada, de liderazgo y desarrollo humano, dirigida a los miembros del Grupo Gestor y otros líderes del territorio que ha permitido el desarrollo de capacidades, para que los líderes participen, desarrollen mayor grado de compromiso con el territorio y escalen a posiciones más relevantes en la institucionalidad local.

### *Trabajo en equipo*

Uno de los énfasis de la experiencia ha sido la constitución y consolidación de un equipo de personas que representan a la sociedad civil organizada del territorio. Se ha generado un proceso de capacitación estructurado con talleres, charlas, videos, giras dentro y fuera del municipio para conocer experiencias y procesos de desarrollo, socialización y análisis de los estudios del territorio. Esta combinación de técnicas formativas ha fortalecido no solo el compromiso personal con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio, sino también la conciencia de equipo de los miembros del Grupo Gestor. Esto permite que sus ofertas de contribuir con el gobierno municipal en la gestión del desarrollo del municipio o las demandas por un mejor uso de los recursos que ingresan al territorio, sean planteadas como equipo, y no como personas naturales u organizaciones, permitiendo democratizar el desarrollo y despertar interés por el proceso en la región de occidente.

### *El compromiso y apoyo político de las autoridades locales al proceso*

El caminar de un pueblo depende de sus gobernantes. Para lograr cambios económicos y sociales positivos en un territorio se requiere de autoridades y líderes locales con elevado espíritu de servicio y determinadas convicciones y actitudes. En el 2006, al inicio de la implementación de esta experiencia de desarrollo territorial, el alcalde y posteriormente varios miembros y funcionarios de la corporación municipal, manifestaron su interés y compromiso por un trabajo coordinado al interior del territorio. El alcalde y la mayoría de los miembros de su corporación avalaron todas las gestiones, reuniones de trabajo, rendición de cuentas del avance y los compromisos adquiridos por los miembros del Grupo Gestor. Esto permitió no solo legitimar el proceso, sino también potenciarlo al comprometer el entusiasmo de mayor número de actores.

La necesidad de este tipo de compromisos por parte de las autoridades se ha evidenciado a inicios del 2010, cuando las nuevas autoridades municipales no percibían claramente el rol trascendental del Grupo Gestor en el desarrollo del territorio. Esto desaceleró de alguna

manera la dinámica de la coordinación interinstitucional provocada por la fiscalía social que ejerce el Grupo Gestor y la función que cumple el Alcalde Municipal. Con la discusión generada durante esta sistematización, se ha devuelto al Grupo sus atribuciones y se ha asumido el compromiso de colectivizar con todos los habitantes la existencia y funciones del Grupo. Esto facilitará el que el Grupo Gestor se constituya en el filtro y puente de las demandas e ideas para el desarrollo que la población desea presentar ante organismos públicos o privados del ámbito local o nacional.

## Barreras

Como cualquier innovación, siempre existe algún grado de resistencia a lo nuevo o que trastoca el *status quo*, especialmente en campos donde existen conflictos por luchas de poder. En esta experiencia particular pueden mencionarse algunas barreras para la puesta en marcha del enfoque territorial:

- Algunas de las ONG que tenían acciones en el territorio al inicio del proceso han tenido una cultura paternalista y clientelista en su metodología del trabajo. Las acciones de desarrollo con esa dinámica de subvenciones provocan confusión y pérdida de interés por los procesos sostenibles iniciados en el marco de la dinámica del DRT.
- Descoordinación entre las nuevas ONG que entran al territorio para socializar áreas técnicas y zonas geográficas de intervención en el territorio. Esto provoca retroceso en los procesos ante la necesidad de promover la coordinación entre instituciones para evitar duplicación de esfuerzos. Hay una cultura generalizada en el país, especialmente entre las ONG, de ampliar espacios de cobertura, simplemente contactando una organización o líder local. No hay costumbre de coordinar previamente con las instituciones presentes y mucho menos respetar instancias locales de gestión de desarrollo.
- Reducida capacidad gerencial tanto de las organizaciones de productores, como del gobierno local en el territorio. Se constituye en una pequeña limitante al inicio del proceso, pero en una oportunidad para el desarrollo de capacidades de las instancias locales.
- El gobierno central desconoce el esfuerzo piloto de desarrollo rural en Belén Gualcho: los líderes locales consideran que el esfuerzo puede quedar en documentos si el gobierno central, en primer lugar, no prioriza Belén Gualcho como territorio para iniciar procesos de desarrollo rural con un enfoque territorial en el marco de la implementación de la ECADERT en el país. Esto significaría seguir haciendo más de lo mismo y prolongar la situación de pobreza, desnutrición, deterioro ambiental, y desperdiciar el esfuerzo conceptual y metodológico de un conjunto de organizaciones e instituciones, desarrollado a lo largo de cuatro años.
- Los celos y la parcialidad política han sido un problema identificado en el territorio, que podría desvanecer el entusiasmo por el proceso al sesgarse el beneficio del proceso a favor de los seguidores del grupo político en el poder del gobierno local. Esto provocaría individualismo, retraimiento y falta de comunicación entre los habitantes del municipio. Esta barrera se ha tratado de reducir con un diálogo abierto al interior del Grupo Gestor.
- Dificultad de acceso a algunas zonas del territorio por mal estado de vías de comunicación, que se constituye en una barrera física por el costo del traslado de la producción a los centros de acopio; aumento de costos de producción por transporte y aún pérdidas de cosecha por el manejo post cosecha o imposibilidad de llevarla al

mercado, lo cual va generando un rezago en estas comunidades e impide un desarrollo equitativo en todos los lugares del territorio.

- Falta de seguimiento en la ejecución de los proyectos por descuido de la institución y la organización local en concluir todos los trabajos, debido a la planificación de proyectos demasiado ambiciosos en cuanto a cumplimiento de metas en tiempos demasiado cortos. Esto ha ocurrido por las exigencias de tiempos de ejecución establecidos por el donante, que generalmente no tiene la misma dinámica de las adopciones a nivel local.
- La dispersión geográfica de las comunidades y no contar con un proyecto que pueda pagar movilidad de representantes y otros gastos administrativos para su participación en reuniones y otro tipo de eventos orientados a mejorar su cohesión grupal, sus aportes al territorio en términos de gestión, preparación o evaluación de proyectos para el territorio. En ocasiones, esto desmotiva o reduce la participación de los miembros más distantes del casco municipal, donde usualmente se hacen las reuniones.
- Dificultad para lograr consenso de opinión para hacer acciones en los proyectos por celos de liderazgo, por el estilo caudillista que aún existe entre algunos funcionarios del gobierno local y líderes locales del territorio. Esta actitud poco democrática se ha constituido en una barrera para la creación de consensos en la priorización o desarrollo de actividades en los proyectos en ejecución.

### *Lecciones aprendidas (Fortin 2011)*

#### **Apoyo político al proceso**

La experiencia de desarrollo rural territorial en Belén Gualcho contó desde un inicio con el apoyo e interés personal del alcalde municipal, quien expresó desde la primera visita para implementar el proceso, su interés en integrar todas las fuerzas del territorio y procurar la complementariedad de las acciones de todas las instituciones y organizaciones con presencia en el municipio.

La gestión territorial es mucho más que gestión de proyecto o de programa; es la gestión de un proceso social, de articulación de actores públicos y privados. No es una implementación convencional, sino es una implementación que se despliega en un escenario de diálogo y de negociación permanente. Es un proceso muy político en términos de articulación de actores. Por tal razón, su implementación requiere más que de una racionalidad instrumental, de un decidido apoyo político.

En los primeros cuatro años de la experiencia, se recibió el apoyo del alcalde y su corporación municipal, el proceso fluyó y permitió cierto grado de integración y empoderamiento del Grupo Gestor. A partir del 2010, nuevas autoridades toman posesión del gobierno local y el apoyo político disminuye casi hasta desaparecer, con lo cual se frena la dinámica del proceso. Estos hechos ratifican la necesidad e importancia del apoyo político para la implementación de procesos de desarrollo rural territorial.

Los animadores del proceso deben tener claridad de los propósitos y productos al implementar una experiencia de desarrollo territorial, de tal manera que puedan dar una



visión prospectiva a las autoridades locales y, de ser necesario, a las autoridades nacionales para que desde el inicio del proceso se obtenga el apoyo político para el éxito.

Con base en la experiencia de Belén Gualcho, se deben considerar los periodos de transición de nuevas autoridades, a fin de incluir la experiencia en una estrategia de transición a las nuevas autoridades y enfatizar que es un proceso de los actores del territorio, más que de las autoridades salientes. Por tal razón, el apropiamiento y entusiasmo en la implementación de las acciones deben ser no solo de los miembros del Grupo Gestor, sino del resto de la población que se integra en los grupos de la sociedad civil organizada. Esto ha permitido aprender que todo proceso de desarrollo rural territorial debe tener una estrategia de comunicación y visualización con las autoridades locales, nacionales y con todos los líderes y miembros de las organizaciones del territorio.

### **Proceso de selección y delimitación del territorio**

Establecer criterios para la delimitación de territorios rurales es una de las principales preocupaciones de los formuladores de políticas y de los operadores de programas vinculados al desarrollo de regiones rurales, bajo un enfoque territorial. Como la emergencia de dicho enfoque es muy reciente, aún no existen criterios universales y reconocidos que permitan definir, *a priori*, qué es un territorio.

Siempre debe conceptualizarse el territorio como unidad espacial de análisis, determinada por las relaciones sociales e históricas entre los actores y el territorio. La delimitación de un territorio algunas veces no es evidente, sino que es necesario determinar su naturaleza y límites. Esto se relaciona con la potencialidad para “construir” la identidad y las particularidades del territorio, a partir de las cualidades endógenas, y las posibilidades de tomar ventajas de esas potencialidades definiéndolas como “motores” que puedan facilitar la transformación productiva o el fortalecimiento de sus instituciones.

Independientemente de cómo se determine el territorio, será importante establecer un límite físico de este y buscar condiciones de similitud, de modo que las poblaciones que lo conforman tengan la posibilidad de identificarse con ese territorio.

En algunos casos puede coincidir con las divisiones político-administrativas, pero no necesariamente debe ser el criterio principal. En otras ocasiones, es posible establecer criterios o indicadores que ayuden a determinar un territorio, los cuales pueden estar definidos por algunas características tales como: identidades culturales, una cuenca, una carretera, una actividad económica, una condición geográfica. Siempre será necesario dedicar tiempo y estudio a la tarea de identificar y determinar los límites de los territorios.

La experiencia de Belén Gualcho se dio en el marco de un convenio con el PRODERT, donde una de sus acciones definía el diseño y puesta en práctica del enfoque territorial para el desarrollo rural sostenible en regiones fronterizas. Se determinó que se seleccionaría un territorio de referencia para validar los aspectos conceptuales e instrumentales desarrollados por el IICA en la implementación de procesos de desarrollo rural territorial. Con este propósito, la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Instituto describió en un documento los criterios que permitían la priorización y definición de territorios.

Para esta experiencia, la determinación del territorio se realizó tomando en cuenta varias propuestas hechas por cada una de las cinco ONG, que coejecutaban acciones con el proyecto. El proceso de selección pasó por reconocer y definir áreas específicas en zonas geográficas que tienen identidad propia y son reconocidas como tales. Los territorios propuestos por las ONG fueron los siguientes: a) el Valle de Sensenti; B) el municipio de la Unión, caracterizado por los trabajos de la mina de San Andrés, como identidad generadora de la actividad económica; c) la mancomunidad de Copán Ruinas: Santa Rita, Cabañas, y San Jerónimo (MANCORSARIC), donde existe un fuerte proceso de creación de capital social, que por sus características y composición, se identifican con el territorio; d) el municipio de Belén Gualcho, que se distingue por su componente étnico, pues más del 95 % de la población es de la etnia lenca.

Entre estos cuatro territorios presentados, se seleccionó Belén Gualcho. La selección se hizo sustentada no solo en sus elementos étnicos, sino también en los criterios económicos, ambientales, pero especialmente por el apoyo político e interés del Gobierno Local desde la visita exploratoria que se hizo al territorio.

En el país existen elementos que están orientando o definiendo criterios en el proceso de selección de territorios, tal es el caso de las regiones ya definidas en el “Plan de Nación, Visión de País”. Otro criterio relevante es la presencia institucional de las instituciones responsables del desarrollo rural en Honduras, la SAG, PRONADERS, Secretaría de Desarrollo Social. Otro elemento importante en la selección de territorios es donde existen acciones e inversiones importantes en proceso, ya sea del Estado o de ONG. En estos casos, si se cumplen los criterios económicos, sociales, ambientales y político-institucionales, la fuerza de las inversiones en curso en dichos territorios facilita la adaptación de los aspectos metodológicos del enfoque territorial del desarrollo rural.

Los instrumentos y herramientas metodológicas utilizadas en el caso de Belén Gualcho deben ser revisados y adaptados en los procesos de trabajo en los nuevos territorios seleccionados. Tal es el caso de los estudios territoriales, la integración y fortalecimiento de la instancia de concertación, la definición y potenciación de los motores de crecimiento del territorio. También será importante realizar visitas al territorio de Belén Gualcho para conocer los elementos dinamizadores que facilitaron el despegue económico del territorio y las barreras que han dificultado la transformación institucional plena y que es necesaria para consolidar los procesos económicos y sociales.

Independientemente de cómo se identifique o defina el territorio, será muy importante que desde este mismo paso de la identificación, se considere la participación de la ciudadanía representada de alguna manera, por las organizaciones de las comunidades, los grupos de interés específico, las organizaciones de productores, los sectores más relevantes de las actividades económicas. Es necesario que tengan participación activa y que sus puntos de vista sean incorporados en la definición de los territorios.

Esta participación se traduce en la determinación de las potencialidades endógenas y las circunstancias favorables que puedan potenciarse, lo cual contribuye a definir los límites del territorio que se identifica. En el caso de Belén Gualcho, todos estos sectores fueron representados en el Grupo Gestor, con el cual se hizo en algunos casos la validación de los estudios territoriales y en otros, la identificación de los motores de crecimiento y los proyectos incluidos en el programa de inversiones.

## **Constitución y desarrollo de capacidades de la instancia de concertación del territorio**

Los arreglos institucionales para la promoción del desarrollo rural con enfoque territorial están directamente relacionados con los procesos de construcción social de los territorios. De hecho, estos arreglos son la expresión máxima de las relaciones entre los principales actores sociales que inciden en un determinado territorio.

Los arreglos deben ser entendidos como espacios de deliberación, lo cual quiere decir que un espacio es un conjunto de relaciones objetivas e históricas entre posiciones basadas en ciertas formas de poder. En esta integración de actores territoriales se prescriben sus valores particulares y se definen sus propios principios reguladores. Cada actor delimita su propio espacio, que ha estructurado socialmente por largo tiempo; define posiciones y define su forma de actuación en ese espacio. Estos espacios de integración de actores locales deben ser entendidos como un espacio de conflicto y competición, donde los participantes se disputan no solo el liderazgo o el protagonismo, sino también los diversos capitales que se crean o se construyen en el grupo y las agencias colaboradoras.

Previo a la constitución del grupo Gestor en Belén Gualcho, se realizaron los estudios territoriales, entre ellos el mapeo de actores locales que sirvió como referente para definir los actores que se invitarían a la asamblea de constitución del espacio de concertación. La definición de los actores a invitar se realizó después de un análisis de redes a partir del documento de mapeo de actores. Se identificaron los nodos de concentración, que indicaban aquellos con mayores vinculaciones y nivel de influencia en el territorio. El análisis de redes con una lectura preliminar de los actores puede servir posteriormente en la vida institucional del Grupo, para entender y delinear una estrategia para el manejo de conflictos.

Una vez constituido el Grupo Gestor en Belén Gualcho por un tiempo determinado, un consultor acompañó el proceso y se elaboró de manera participativa un reglamento interno del Grupo. En este documento los actores definieron las reglas del juego con las que funcionan y se determinan los arreglos o acuerdos que orientan o limitan las acciones de los participantes. La participación de los actores en la elaboración del reglamento para la definición de las reglas del juego fue determinada por el prestigio y reconocimiento que cada uno de ellos tenía en el territorio, y los recursos humanos o materiales de los que disponen para ejercer influencia. De esta forma, tres de las ONG fueron las mejores posicionadas, junto con dos o tres asociaciones de productores. Aquellos actores con menores recursos (materiales o intangibles), tales como grupos de mujeres, jóvenes, sociedad de padres de familia y juntas de agua, fueron inicialmente excluidos del proceso.

Para futuras intervenciones de DRT en otros territorios, es importante considerar que cuando comience el proceso de movilización de los actores para conformar las instancias de concertación, con el apoyo del inventario de actores, conviene identificar alianzas territoriales que ya existen e involucrar aquellos actores que ya participaban en dichos espacios de deliberación. Debe evitarse en la medida de lo posible un fuerte sesgo sectorial (agrícola) y gubernamental. Las instancias de concertación se deben constituir por iniciativa expresa de los líderes o autoridades locales. De manera previa deben visitarse estas instancias, explicándoles cuáles son los puntos fundamentales del enfoque territorial y los criterios para identificar y definir los territorios.

A petición de las autoridades o algunos dirigentes políticos y sociales del territorio, se recomienda organizar talleres para informar, sensibilizar y movilizar a las organizaciones sociales y demás representantes que constituirán el Grupo de Acción Territorial (GAT). Este proceso, que puede comprender varios eventos y durar varios meses, se sugiere que concluya con una asamblea de actores del territorio, donde se elige de entre los participantes a los integrantes del GAT. En la asamblea se puede dar una explicación de los conceptos generales de DRT, la ECADERT, la Comisión Nacional y los avances en el país para la puesta en marcha de experiencias de DRT.

La composición del GAT debe ser amplia, con la inclusión de todos los sectores, para que haya representación y se inicie el establecimiento de una institucionalidad territorial. Para la consolidación del núcleo es importante que el o los gobiernos locales integrados en el territorio impulsen el proceso con el apoyo técnico y metodológico de algunas de las instituciones con presencia en el territorio, y de ser posible, aquellas que promuevan el enfoque territorial como nuevo paradigma del desarrollo.

Como parte del proceso de consolidación de esta nueva institucionalidad, se recomienda asignar un técnico y de preferencia, un equipo de técnicos de las instituciones presentes. Este equipo técnico debe completar y validar, en coordinación con los miembros del GAT, los estudios territoriales, elaborar un plan de trabajo orientado a la identificación de los motores de crecimiento, e identificar las ideas de proyectos necesarios para contribuir a la solución de la problemática del territorio.

Todos estos elementos de consulta y elaboración participativa, son la base para construir el plan de desarrollo territorial, que incluye en uno de sus capítulos, el programa de inversiones del territorio, el cual debe estar en concordancia con los ejes que estructuran la visión de futuro del territorio. Cuando se considera que el plan recoge de forma consensuada las demandas y aspiraciones de todos los sectores del territorio, se pasa a la etapa de debate y legitimación, para lo cual se organizan audiencias o cabildos abiertos en el municipio o en los municipios, si el territorio está constituido por varios de ellos. En esta etapa aún es posible modificar algunos aspectos, especialmente para tener en cuenta a sectores económicos o sociales específicos. Una vez legitimado el documento, se oficializa y deberá convertirse en el eje orientador del desarrollo del territorio. Este proceso recibe el apoyo de la instancia que anima el proceso, en la forma de asesoramiento técnico y recursos para ejecutar las actividades.

En la etapa de implantación, el GAT tiene un rol trascendental, pues al interior de este es donde tiene lugar la gestión social, al estar representados el gobierno local y central, igual que las organizaciones sociales que articulan los esfuerzos para reunir los recursos necesarios para la realización de los proyectos territoriales.

Todos los integrantes del GAT son representantes voluntarios, o bien están allí en representación de las organizaciones de la sociedad civil de las comunidades. El GAT es asesorado por profesionales de las ONG o instituciones del gobierno central que animan el proceso. Es recomendable que al menos uno de ellos dependa del núcleo del GAT y será directamente responsable de la gestión de proyectos y de dar seguimiento al programa de formación de los miembros del GAT y otros líderes locales. En el caso de Belén Gualcho, el consultor pagado con fondos del convenio IICA/PRODERT tenía la responsabilidad

de permanecer en el territorio y estar en comunicación permanente con los miembros del Grupo Gestor para la elaboración del plan de desarrollo y gestión social del territorio.

## **Visión integral del desarrollo**

Las iniciativas de desarrollo territorial se basan en una visión sistémica del territorio (multi-dimensional, multi-sectorial y holística), que ofrece una visión correcta de su funcionamiento (dinámicas, flujos, relaciones inter-territoriales, límites) y que posibilita la integración vertical y horizontal entre escalas territoriales (local, subregional, nacional, internacional) y niveles (por ejemplo: geográfico, socio-económico, administrativo). Además, permite centrarse en los recursos del territorio (incluyendo el patrimonio cultural y natural), sus potencialidades y sus limitaciones. Dicha visión requiere de un enfoque específico y flexible, basado en la plena comprensión de los recursos territoriales y sus dinámicas específicas, que una metodología predeterminada no puede proporcionar.

Teniendo como base el enfoque sistémico, un sistema territorial está compuesto por cuatro dimensiones que pueden reproducirse y proyectarse hacia el futuro. En la medida en que estas dimensiones se encuentren en equilibrio, puede alcanzarse la sostenibilidad del desarrollo. Los conflictos en el sistema son producto del desequilibrio en alguna de las dimensiones.

El Sistema de Gestión Territorial (SGT) tiene como espíritu la participación ciudadana, que permite la articulación de los procesos, dimensiones y sectores en el territorio. Para llevar a la práctica los procesos de participación, es necesario establecer mecanismos de negociación, que son los que permiten alcanzar cualquier acuerdo y restaurar desequilibrios o tensiones a lo interno y retornar a la senda del desarrollo sostenible. Con una visión integral del desarrollo se busca potenciar los territorios, identificando sus principales motores de crecimiento y haciendo uso planificado de todos los recursos (naturales, financieros, económicos y sobre todo, el talento humano), para lograr un equilibrio en las dimensiones social, económica, ambiental e institucional y asegurar la continuidad del sistema en el mediano plazo.

En el caso de Belén Gualcho, donde la experiencia de desarrollo se impulsó desde el gobierno local, fue necesario un proceso paulatino de conceptualizar e internalizar el enfoque territorial y la necesidad de incorporar en los procesos de visualización del desarrollo del territorio, a más actores especialmente de la sociedad civil. Además, fue necesario que el gobierno local incursionara en ofrecer servicios y acompañamiento a la población en temas de producción, comercialización, infraestructura de riego, que históricamente fueron responsabilidad de instituciones del gobierno central o del sector privado. Esta apertura en la oferta de servicios del gobierno local y la participación de otros sectores en sus decisiones, fue el inicio para una visión más integral en la forma de abordar la solución de problemas en el territorio.

La participación de los actores locales, a través del Grupo Gestor, fue un proceso de ajuste, que comenzó con la validación de un diagnóstico del territorio, preparado con fuentes secundarias. Luego se identificaron los motores de crecimiento y finalmente los proyectos por dimensión, y se elaboró el programa de inversiones del territorio. Este documento constituye la primera aproximación manifiesta de un esfuerzo participativo y con una visión integral para el desarrollo del territorio.

La integralidad en la visión sobre los procesos de desarrollo territorial debe planificarse desde el inicio, cuando se convoque a los actores locales a integrar el GAT. Este debe tener amplia representatividad, de manera que la diversidad de los miembros asegure abordar, de manera integral, el desarrollo del territorio.

### **La necesidad de un proceso de transformación productiva del territorio**

El desarrollo rural territorial se entiende como un proceso simultáneo de transformación productiva, institucional y humana en un espacio determinado, con el propósito de reducir la pobreza, conservar los recursos naturales y desarrollar el talento humano. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. En este aspecto se procura potenciar la capacidad productiva y el potencial económico de los territorios para generar los bienes y riquezas necesarios para sus habitantes.

Para esto se promueve la formación de cadenas agroalimentarias y de innovaciones tecnológicas en los procesos productivos y se organizan clústers o conglomerados para la producción agropecuaria y no agrícola, la transformación o procesamiento y el transporte de productos.

Estos son los elementos determinantes en la búsqueda de la competitividad, no de una actividad productiva, sino más bien del territorio en su conjunto, asociada al concepto de competitividad territorial. Esto se logra en la medida en que el Estado, el gobierno local y las agencias de cooperación nacional e internacional desarrollan inversiones para facilitar bienes públicos u otro tipo de inversiones que facilitan los procesos productivos al interior del territorio; tal es caso de centros de información, mejoras en comunicación, vías y medios de transporte, instalaciones de frío y otros.

En Belén Gualcho, desde el inicio, se priorizó las hortalizas de altura como uno de los motores de crecimiento, y desde el inicio, los productores manifestaron su interés en el establecimiento de sistemas de riego.

Coyunturalmente se dieron varios elementos como la existencia de los fondos de la Cuenta del Milenio, presencia de dos ONG con capacidad de propuesta, y el convenio de cooperación IICA/PRODER, que permitió la cooperación horizontal de técnicos del SENARA de Costa Rica. Todos estos elementos juntos facilitaron el establecimiento de tres proyectos de riego que benefician a más de 200 productores, capacitados en el uso de un paquete tecnológico de alta productividad y vinculados a mercados dinámicos y exigentes en calidad. Este grupo de productores generó una producción de 1,5 millones de libras de hortalizas varias en el año. Este fue un elemento detonante del proceso de desarrollo de dicho territorio.

Para que se produzca y se mantenga la transformación productiva, es necesario que los agricultores y agricultoras asuman la tarea, mediante procesos de reflexión-acción, de encontrar sus propias soluciones y generar tecnologías. También es indispensable un cambio de mentalidad en las acciones, por parte de técnicos y agricultores, quienes todavía reflejan la idea de que las transformaciones dependen de actores externos.

Cuando se impulsan procesos de desarrollo, la identificación precisa de los motores de crecimiento y la integración de esfuerzos para la gestión de proyectos facilitan que los actores locales participen con mayor entusiasmo. Este es un ejemplo donde la vía de entrada fue por la dimensión económica productiva, pero perfectamente puede ser por otra dimensión como la cultura o el manejo de los recursos naturales, como el caso del agua que es un aglutinador natural de esfuerzos comunitarios. En tal sentido, es importante definir cuál será la puerta de entrada para despertar el interés inicial en un proceso de desarrollo territorial.

### **Apropiación del proceso por organizaciones locales**

La gestión territorial exige, entonces, el empoderamiento de los actores locales, su participación activa y responsable, pero también la disponibilidad de los mecanismos de resolución de conflictos que ayuden a solventar las diferencias que puedan surgir en cuanto al uso y manejo de los recursos.

En este sentido, los actores locales deben estar proveídos de conciencia y capacidades para salvaguardar sus derechos y sus medios de subsistencia, superar obstáculos y reducir los efectos de los cambios globales, facilitando de esta forma su participación activa en las políticas y en los procesos de toma de decisiones. De hecho, los actores locales deben enfrentarse a las incertidumbres existentes, y tener una buena comprensión de los procesos ambientales globales, sus causas y sus efectos. También deben reaccionar a los nuevos arreglos institucionales, a procesos de gobernabilidad (descentralización, municipalización) y a la creación de nuevos espacios para concertación de los diferentes grupos que gravitan en los territorios, que a su vez, armonizarán procesos de desarrollo. Los procesos sociales en los territorios ocurren al mismo tiempo que los cambios económicos e institucionales. En el devenir de estos acontecimientos, los actores locales deben ser los líderes, para acompañar y asegurar el éxito en estos procesos.

En Belén Gualcho, de forma simultánea se dieron el proceso de transformación productiva y el de transformación institucional. No obstante, la transformación productiva tuvo mayor inversión y acompañamiento puntual con mayor intensidad, hubo interés manifiesto de los actores locales de participar en el proceso y lo hicieron de forma comunitaria; no así la transformación institucional, donde la participación de los actores locales fue de forma representativa y con menor acompañamiento puntual.

Esto ha dado como resultado, por una parte, un crecimiento económico en el territorio con un aumento sustancial en producción y productividad y la calidad del producto, por las exigencias de los mercados a los que han sido vinculados de manera sostenible. No obstante, en la instancia de concertación, el ritmo de maduración no ha tenido la misma velocidad, considerando que los procesos sociales tienen ciclos más largos que los procesos biológicos. El Grupo Gestor, aunque se apropió del proceso, no ha podido alcanzar la plenitud de su metamorfosis, al no poder superar el capullo de acompañamiento metodológico institucional y poder volar solo, para acompañar el proceso de desarrollo del territorio. Es necesaria mayor inversión hacia el desarrollo del talento y que los líderes de la instancia de concertación territorial tengan la oportunidad de gestionar e implementar directamente algún proyecto del territorio. Las instituciones animadoras del proceso deben tener el cuidado de acompañar a los GAT, sin caer en el paternalismo.

El programa de formación de líderes “Desatando Energías Locales” es una herramienta de gran utilidad para desarrollar las capacidades naturales de los líderes que participan en procesos y para estimular grados de compromiso e involucramiento superiores a los ocurridos con los procesos de manera espontánea. Además, con el desarrollo del programa, líderes emergentes se incorporan al proceso y dan nueva vitalidad, lo cual permite que otros sectores del territorio apoyen la causa, al conocer que nuevos dirigentes participan en las actividades. La implementación de las acciones y el ritmo de los procesos deben hacerse con base en la capacidad de las organizaciones locales de asumir el proyecto, es decir, la capacidad de ser protagonistas de forma autónoma, sin generar procesos de dependencia.

### **Intercambio de experiencias como elemento motivador**

Los intercambios han sido oportunidades para captar conocimientos, maneras diversas de intercambiar sobre actividades que productores o líderes comunitarios realizan en sus territorios. Pueden darse por una simple conversación, un video o un conjunto de diapositivas que enseñan las experiencias de otros. Un día de campo puede ser una oportunidad para participar en la siembra de un experimento o en la cosecha de un lote demostrativo de una nueva variedad. El diálogo puede darse en el marco de una charla, de una reunión, o ser simplemente una conversación animada donde alguien está interesado en compartir una experiencia propia y otra persona o grupo interesado en conocerla, comentarla, aportando críticas y recomendaciones sobre lo que cada uno piensa.

Los líderes de Belén Gualcho, han realizado la mayor parte de sus intercambios con el Grupo de Acción Territorial de Chalatenango, en El Salvador, con productores de los proyectos PRODERT de Guatemala y El Salvador, y durante un encuentro centroamericano de frutas, realizado en San Salvador.

Los temas de los intercambios fueron conocer el programa de frutas en El Salvador, los procesos de gestión del ADIZAL-GAT de Chalatenango y los proyectos de la Zona Alta de Chalatenango. De igual forma, los productores de Belén tuvieron la oportunidad de mostrar sus parcelas productivas a los hermanos salvadoreños, algunas tecnologías tanto del hogar como de cultivos, los aspectos culturales del territorio, el trabajo y las actividades de los jóvenes.

Estos encuentros fueron muy productivos para ambas partes, pero particularmente para los productores de Belén Gualcho significó el inicio de la producción de aguacate Hass, despertó el interés por la agricultura orgánica y permitió visualizar algunas inversiones, actitudes necesarias si se quiere aprovechar el territorio con fines turísticos.

Los intercambios, incluyendo la reunión que se tuvo en Managua y Antigua, en Guatemala entre GAT de Centroamérica, han servido de soporte para que los miembros del Grupo Gestor de Belén Gualcho, aun con todas las adversidades, hayan decidido continuar el esfuerzo de mantenerse como grupo interesado por el bienestar del territorio. En experiencias de otros territorios los intercambios deben visualizarse como mecanismos de desarrollo del talento y apertura de una visión más amplia que permita elaborar e implementar con mayor dinamismo y cobertura visionaria el plan de desarrollo del territorio. Los intercambios deben ser incluidos en la planificación del programa de formación para consolidación de los miembros del GAT y otros líderes del territorio.



## **El rol de la institución animadora del proceso**

En las experiencias de desarrollo rural territorial, la institución que anima el proceso tiene un rol fundamental en el establecimiento de las bases del conocimiento necesario para impulsar proyectos de desarrollo territorial. En primera instancia, los técnicos de la institución deben estar no solamente convencidos del nuevo modelo, sino también manejar con claridad los conceptos y herramientas metodológicas para llevar a feliz término el proceso.

En Belén Gualcho el liderazgo conceptual inicial lo tomó el IICA, bajo un convenio de cooperación técnica con el PRODERT. En tal sentido, la primera fase de sensibilización y formación conceptual y metodológica de los equipos técnicos, tanto de la unidad ejecutora del proyecto como de las ONG que ejecutaban acciones de campo, fue liderada por la oficina del IICA en Honduras, con el apoyo técnico de la Dirección de Desarrollo Rural y de otras oficinas del IICA en Centro América.

Estos procesos de capacitación incluyeron charlas, talleres, giras educativas, foros técnicos y hasta cursos internacionales en España, Costa Rica y Nicaragua.

Siempre en los procesos de acompañamiento debe tenerse el cuidado de no crear dependencia y que en forma paulatina pero programada, se vaya dando la transferencia de responsabilidades a los actores locales.

Esta transferencia de responsabilidades debe ir acompañada de designación de autoridad y asignación de fondos para la dinámica y operatividad de los procesos de desarrollo que ocurren en el territorio.

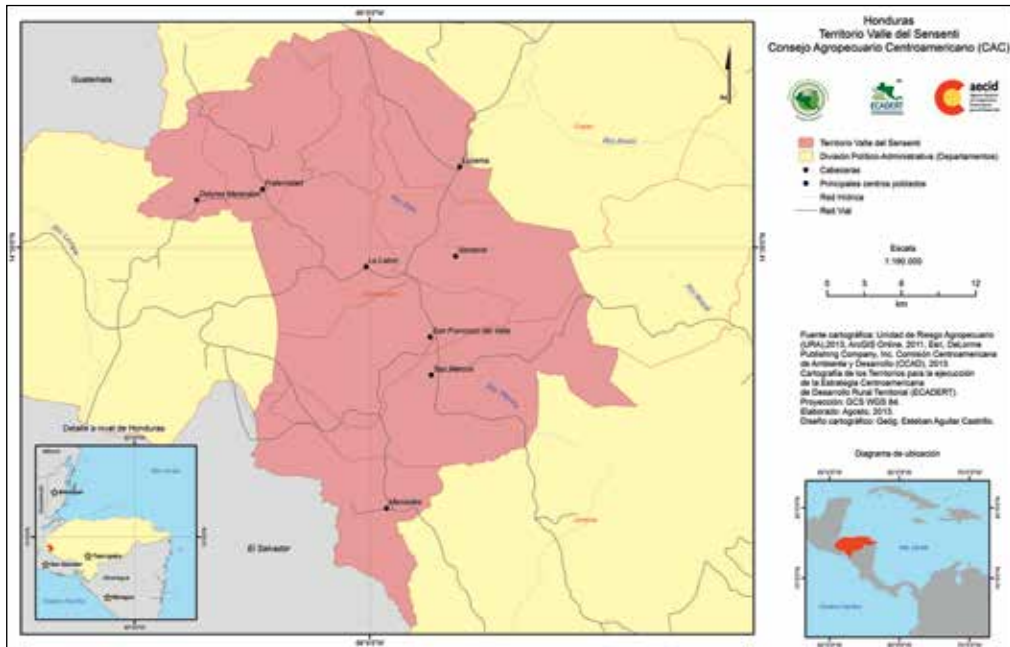
En lugar de una sola organización responsable del acompañamiento, debe integrarse un grupo asesor del proceso. En una experiencia de desarrollo territorial, no solo debe capacitarse en los aspectos conceptuales y metodológicos del mismo, sino también en formulación de proyectos, planificación estratégica y acompañamiento en proyectos en todas las dimensiones del desarrollo. Por esta razón, el acompañamiento deberá ser multidisciplinario y mediante un esfuerzo interinstitucional.

## **La experiencia del Valle de Sensenti (Aguilar, Soriano, Espinoza, González, Murillo, y León 2012)**

### *Antecedentes, origen y desarrollo de la experiencia*

El proceso de Desarrollo Rural Territorial empieza a tomar forma en el Territorio Valle de Sensenti mediante las actividades ejecutadas y los resultados obtenidos en el marco del proyecto “Participación ciudadana para la incidencia política y reducción de la pobreza en el territorio de la región Valle de Sensenti en el departamento de Ocotepeque”. Ese territorio contempla los municipios de Lucerna, Sensenti, La Labor, San Francisco Del Valle, San Marcos, y Mercedes. Dichos municipios forman parte de dos mancomunidades:

## Mapa 21. Territorio Valle de Sensenti, Honduras



Güisayote y Valle de Sensenti, por lo que se decidió incluir los municipios de Dolores Merendón y Fraternidad, que si bien es cierto ya no forman parte del Valle, se involucraron para dar cobertura a ambas mancomunidades. En este territorio se han establecido procesos participativos y de coordinación con otras instituciones presentes en la zona, lo cual contribuye a un mejor impacto y al logro de los resultados esperados.

En dicho proceso se involucró a los actores que forman el tejido social del territorio, quienes fueron apropiándose del conocimiento y emprendiendo nuevos caminos con la articulación organizativa intermunicipal que fortalece la integración de la región. De igual forma se han venido consolidando alianzas estratégicas con instituciones hermanas afines a estos procesos, que desarrollan temáticas en común en el territorio de la región Valle de Sensenti.

Los gobiernos locales han mostrado su interés por mejorar y han abierto espacios de diálogo con la sociedad civil. En dichos espacios se toman acuerdos, y en muchas situaciones como el proceso de conformación de propuestas territoriales para la captación de fondos, participan los Alcaldes Municipales pertenecientes a las Mancomunidades Güisayote y Valle de Sensenti.

Estas actividades han sido ejecutadas a través de metodologías participativas que involucran a los diferentes actores del desarrollo en el marco político, democrático y de participación ciudadana del territorio de la región Valle de Sensenti. En el periodo entre marzo del 2011 y la actualidad se han denotado avances y logros, así como limitantes y ciertos problemas

enfrentados para el desarrollo de algunos eventos programados en el territorio focal de la región del Valle de Sensenti.

El territorio, que forma parte del área de influencia del Plan Trifinio, tiene una extensión de 843 km<sup>2</sup> y una población de 68 330 habitantes para una densidad de población de 81 habitantes por km<sup>2</sup>. El principal centro de población es la ciudad de San Marcos con 22 000 habitantes.

El relieve es en un 70 % montaña y un 30 % valle, con altitudes que oscilan entre 900 y 2200 m.s.n.m.. La temperatura varía entre los 20 °C y los 32 °C.

Las principales actividades productivas son la caficultura, la producción hortícola y la de piña, así como la apicultura.

### *Principales logros y resultados*

Con este proceso se está promoviendo la participación ciudadana para la incidencia política y se está contribuyendo a la reducción de la pobreza en el territorio de la región del Valle de Sensenti, logrando un impacto positivo en aspectos como: espacios de diálogo entre sociedad civil y gobiernos locales; fortalecimiento de la capacidad de gestión y la capacidad organizativa; acercamiento entre gobiernos locales y grupos vulnerables o socialmente excluidos; espacios participativos en la toma de decisiones municipales en beneficio de las mayorías.

La acción ha tenido un impacto positivo sobre los grupos meta atendidos durante la ejecución del proceso, principalmente a nivel de gestión, de organización social, de articulación, de coordinación, de incidencia y participación ciudadana. Se complementa con programas gubernamentales y no gubernamentales que están invirtiendo en el desarrollo sostenible y con un enfoque de territorialidad. Un ejemplo de ello es la ley de Visión de País/Plan de Nación, la cual tiene sinergias con la ECADERT.

Desde el punto de vista político, se está fortaleciendo tanto a los gobiernos locales (Corporaciones Municipales, Unidades Técnicas Municipales, Unidades Técnicas Intermunicipales, Oficinas Municipales de la Mujer, Unidades Municipales Ambientales) como a la sociedad civil organizada de los municipios (Red de Mujeres, Patronatos, Juntas de Agua, Comisiones Ciudadanas de Transparencia, Coordinadoras de Sociedad Civil, Grupo Gestor o Grupo de Acción Territorial, Red de Patronatos, Red de Comisiones Ciudadanas de Transparencia, Red de Coordinadoras de Sociedad Civil, Oficinas Municipales de la Mujer y Comités de Gestión). Al respecto, cabe mencionar el rol protagónico de las Comisiones Ciudadanas de Transparencia, las Coordinadoras de la Sociedad Civil, el Grupo Gestor y el Comité de Gestión de los Residuos Sólidos en el proceso de implementar una cultura de transparencia hacia la administración de recursos financieros provenientes del sector público. Con ello se logra una mayor inversión social en el territorio de la región Valle de Sensenti.

La idea es articular redes de actores de sociedad civil capaces de proponer e impulsar procesos de incidencia en políticas públicas. Esto incluye el mejoramiento de la calidad de los servicios de salud, educación, infraestructura, medio ambiente, equidad de género

y culturales. Se están articulando esfuerzos en la Región Occidental de Honduras, aglutinando instancias de la sociedad civil organizada y sector público con influencia en la Región Occidental de Honduras. Los actores territoriales demandan mayor atención, mayor inversión, y mayor compromiso desde el órgano rector del Estado en una zona que tradicionalmente ha sido marginalizada en las políticas y acciones de planificación, ejecución y proyección del aparato estatal. El fortalecimiento de los actores de la sociedad civil en este proceso ha sido una experiencia piloto de desarrollo con un enfoque de territorialidad en la microrregión.

Como parte de sus múltiples actividades, contenidas en su plan estratégico y en los respectivos planes de acción, el Grupo de Acción Territorial de Belén Gualcho ha logrado el financiamiento por parte del Fondo Regional de ECADERT del proyecto titulado “Mejoramiento de la calidad de los servicios de salud comunitaria del Territorio de Belén Gualcho”. Este proyecto contempla el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y municipales para desarrollar el sistema de salud, a fin de reducir la mortalidad materna e infantil, utilizando la estrategia de atención comunitaria, especialmente de las familias indígenas lenkas, con acciones complementarias en materia de capacitación nutricional y manejo de sistemas de agua y letrinas.

Esta iniciativa recibe el apoyo del Proyecto Aldea Global y el respaldo de la Municipalidad de Belén, la Secretaría de Salud de Honduras, las Juntas de Agua y líderes de la comunidad. También recibe el apoyo del IICA y el aporte financiero de la AECID por medio del Fondo España-SICA. El costo total de este proyecto asciende a los 152 666 dólares.

### *Lecciones aprendidas*

- Con los conocimientos transmitidos a través de los procesos de participación ciudadana e incidencia política en el área geográfica, hay un mejor desarrollo integral dando mayores oportunidades a la sociedad civil para la gestión, participación ciudadana, transparencia y canalización efectiva de recursos económicos locales, usando estrategias viables para el desarrollo, a fin de llevar proyectos que mejoren la economía familiar en la población y contribuir con la reducción de la pobreza del territorio de la región Valle de Sensenti.
- Con la voluntad política de los gobiernos locales, potencialmente se están abriendo mayores espacios participativos y de toma de decisiones mancomunadas con la sociedad civil, mediante el desarrollo de capacidades humanas reflejadas en obras de beneficio social y de transparencia en los municipios de la microrregión. La participación ciudadana de una u otra forma ha venido escalando peldaños significativos en la inserción en la toma de decisiones donde tradicionalmente había sido excluida, incidiendo no solo de manera local, sino también en el plano regional.
- La conformación del Grupo de Acción Territorial, en proceso de consolidar acciones generadoras de efectos positivos en pro del desarrollo del Territorio, con el cual se pretende impulsar procesos y proyectos para beneficiar a los municipios que la conforman de manera democrática, transparente y participativa.

- Un riesgo para los procesos a nivel del Territorio Valle de Sensenti puede provenir de las diferencias de ideales políticos de los líderes municipales, difiriendo en lo relacionado con un verdadero desarrollo local sostenible.
- Los resultados positivos en la parte organizativa y de capacitación en el ámbito comunitario y municipal han generado gradualmente formación social, ya que existía una suerte de “silencio participativo,” el cual no contribuye en los procesos de incidencia y de participación ciudadana.
- Cabe mencionar que el aprendizaje en los procesos participativos ha sido altamente valorado, ya que con ello se ha contribuido al fortalecimiento organizativo a través de la consolidación de valores y un amplio conocimiento en temas de auditoría social, ciudadanía y presupuestos participativos. Esto motiva un proceso de cambio en la elaboración y desarrollo de los Planes Estratégicos de Desarrollo, tanto en el plano municipal como en el de la Mancomunidad.
- En los diferentes procesos desarrollados en el territorio de la región del Valle de Sensenti se ha generado un cambio significativo, con la integración real y efectiva de las estructuras de la sociedad civil desde lo local, impulsando justicia y democracia en los municipios que integran la región. Esto abre un cambio político de las autoridades locales para la inclusión social en la participación ciudadana, siendo este un avance para el desarrollo, económico, político y social.
- Las estructuras de Sociedad Civil se han visualizado a través de su protagonismo en los procesos de gestión para la solución de necesidades sentidas, como infraestructura de desarrollo local y productivo, educación y salud. De esta manera se impulsa una modalidad de desarrollo rural con un enfoque de territorialidad desde el sentir de la ciudadanía, el cual crea un apropiamiento en aras de lograr la sostenibilidad de los proyectos para el bienestar colectivo.
- La continuidad de cinco de los seis alcaldes de los municipios de la microrregión en su período de gobierno fue una ventaja para la ejecución de procesos participativos.
- Con la voluntad política de los gobiernos locales se pueden abrir mayores espacios participativos y de toma de decisiones mancomunadas con la sociedad civil para el desarrollo de capacidades humanas y en obras de beneficio social, de transparencia y de desarrollo rural con un enfoque de territorialidad en el territorio de la región del Valle de Sensenti. La participación ciudadana de una u otra forma ha venido escalando peldaños significativos en la inserción en tomas de decisiones, donde tradicionalmente había sido excluida.
- Así también ya se está involucrando a la sociedad civil en el engranaje del proceso de desarrollo de las mancomunidades de la microrregión, a lo cual al inicio no se le daba la importancia del caso y la población tanto municipal, institucional y de organizaciones de base vio la necesidad de involucrarse activamente en el proceso; también, desde el punto de participación activa en asambleas sectoriales y multisectoriales tanto para llevar a cabo procesos organizativos de las estructuras de base dentro del tejido social, como para la elaboración de los Planes Estratégicos de Desarrollo Municipales y de

Mancomunidades. Además, estas últimas, a nivel operativo, cuentan con una Unidad Técnica Intermunicipal en las dos mancomunidades, las cuales son el brazo fuerte en el área de Planificación, Gestión y Administración de los Recursos; en estas instancias, como mínimo, cuentan con empleados como un contador/administrador, uno o dos promotores (Encargados de las áreas social, agronegocios, etc.), un ingeniero civil y un gerente, con sede en los municipios focales (San Marcos, y La Labor).

- También se ha extendido la intervención del proyecto en los municipios de Fraternidad y Dolores Merendón con fines de inclusión y en busca del desarrollo rural con enfoque territorial. Con ellos se ha realizado un trabajo puntual desde el marco de los objetivos y líneas de acción de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).
- Este enfoque de territorialidad se dirige tanto a las autoridades políticas responsables de su aprobación y de impulsar su ejecución en los países, como a quienes trabajan en el desarrollo rural en los territorios y muy especialmente, a los hombres y a las mujeres rurales, a las autoridades locales y a las organizaciones.
- El enfoque territorial adoptado en esta estrategia aborda, de manera simultánea y entrelazada, las dimensiones del desarrollo sostenible. En cada una de ellas, la ECADERT impulsa transformaciones orientadas a enfrentar las trabas al desarrollo de los territorios rurales, a fortalecer las capacidades de los actores sociales e institucionales, a liberar su capacidad creativa e innovadora, y a descubrir y potenciar las vocaciones de los territorios.

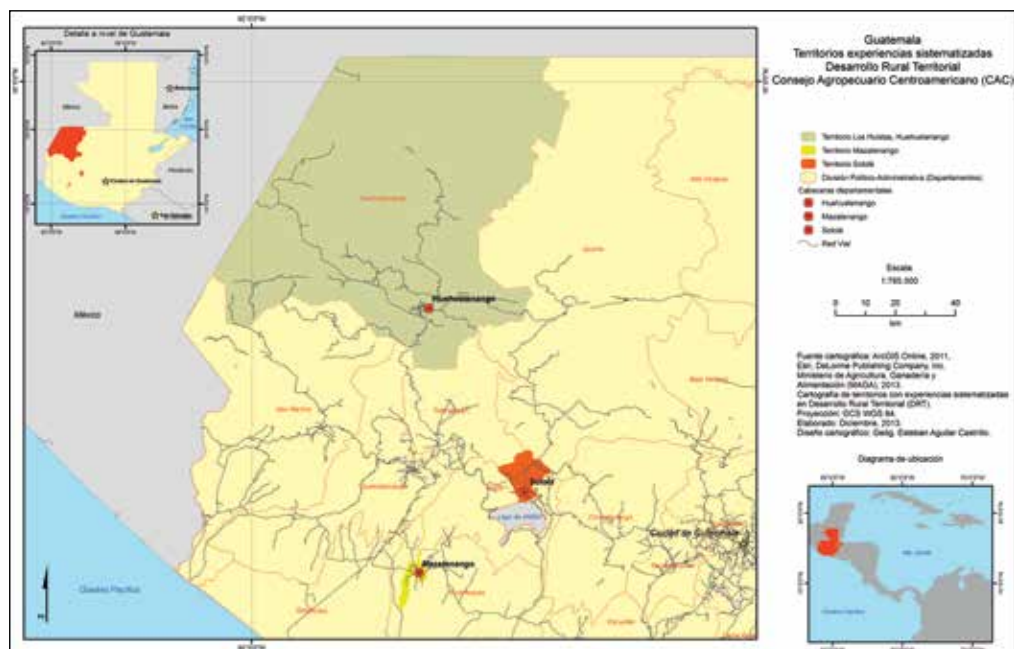


# 8

## EXPERIENCIAS DE MAZATENANGO, HUISTAS Y SOLOLÁ, GUATEMALA

En este capítulo se presentan tres experiencias guatemaltecas con características bien diferentes entre sí, las cuales es preciso contextualizar.

**Mapa 22. Experiencias territoriales sistematizadas en Guatemala**





## El contexto general<sup>57</sup>

Guatemala es el país más poblado de Centroamérica, con 15,4 millones de habitantes en el 2013. Con una superficie de 108 000 km<sup>2</sup>, tiene 143 habitantes por km<sup>2</sup>. A su vez, ha tenido un importante dinamismo en el crecimiento de la población, con una elevada fecundidad y una tasa de crecimiento anual de 2,2 % en la primera década del siglo XXI<sup>58</sup> (Programa Estado de la Nación (Costa Rica) 2011).

Con su diversidad geológica y multitud de especies tanto animales como vegetales, Guatemala es considerado uno de los sitios más ricos del mundo, en términos de biodiversidad. Esta última se encuentra asociada a la existencia en su territorio de catorce zonas de vida, en altitudes desde el nivel del mar hasta más de 4200 m.s.n.m., así como múltiples eco-regiones tanto terrestres como de agua dulce, y más de 40 ecosistemas naturales (Morales 2005).

Culturalmente es también el país más diverso de la Región, debido a su rica composición multiétnica, pluricultural y multilingüe. Ciertamente, Guatemala es uno de los pocos países en Latinoamérica donde las personas que se autodefinen como “indígenas” o “naturales” constituyen entre 40 % y 60 % de la población. El 73 % de los indígenas de Centroamérica viven en Guatemala, cuyo patrimonio cultural incluye 23 idiomas de origen Maya, más el Garífuna y el Xinca (PNUD 2005).

Acompaña a esta diversidad cultural una fuerte estratificación social, que se expresa y alimenta del racismo y la discriminación, según la mención de Edelberto Torres Rivas<sup>59</sup> (Torres-Rivas 2008).

Esta característica es señalada en la Estrategia de Cooperación Técnica del IICA-Guatemala 2011-2014: *“Una consecuencia de la polarización histórica y actual son los altos niveles de pobreza. Las estadísticas revelan que la cara de la pobreza en Guatemala es principalmente indígena, femenina y rural. La estructura socioeconómica es descrita como un rascacielos en donde hay un “pent-house” con una bella vista e interconectividad con el resto del mundo, y un sótano con condiciones infrahumanas; existiendo poca movilidad vertical en el edificio. Lógicamente, la emigración desde zonas rurales hacia las ciudades, y especialmente a otros países es la salida para muchos”* (IICA. Oficina del IICA en Guatemala 2011:2).

Pasada la primera década del siglo XXI y después de dieciséis años de haberse firmado los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, este país está lejos de lograr niveles satisfactorios en los indicadores del desarrollo humano, la superación de pobreza y la reducción de la desigualdad. Las mediciones del Índice de Desarrollo Humano (IDH) realizadas entre 1980 y el 2011 han sido positivas, produciéndose un avance del 34 % en este indicador, al

---

57 Algunos elementos tomados de Sánchez, M. 2012. “Construcción y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural territorial en Guatemala (periodo 2008-2012), trabajo final del Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial”.

58 La tasa de fecundidad de Guatemala a inicios del siglo XXI permanecía en alrededor de cinco hijos por mujer.

59 “La hendidura étnico-cultural es más visible y decisiva en el funcionamiento del conjunto social porque las relaciones interétnicas se alimenta del veneno del racismo y la discriminación, de desconfianza y de rencores históricos” (Torres-Rivas. Guatemala, un edificio de cinco pisos: introducción a un análisis de estratificación social, 2008:1).

pasar el IDH de 0,43 a 0,57 en el período señalado (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2012:27). No obstante, Guatemala sigue ocupando los más bajos peldaños de este indicador en la escala de los países hispanoamericanos. Por otra parte, hay avances importantes en relación con la esperanza de vida al nacer, que aumentó 24 %, y en materia educativa, con mayor tasa de escolaridad.

La inseguridad nutricional y la desnutrición crónica que afecta de manera especialmente severa el desarrollo físico y mental en la infancia, es un problema de raíz estructural, hondo y preocupante. De acuerdo con UNICEF/Guatemala:

*“Cuatro de cada diez niños y niñas (43.4%) menores de cinco años presenta desnutrición crónica (la que mide la altura en relación a la edad), condición que provoca menos retención escolar, menor productividad, propensión a adquirir enfermedades y hasta pérdida del coeficiente intelectual, efectos irreversibles durante toda la vida. La desnutrición crónica afecta a ocho de cada diez (80%) de los niños y las niñas indígenas.”* ([http://www.unicef.org/guatemala/spanish/panorama\\_18467.htm](http://www.unicef.org/guatemala/spanish/panorama_18467.htm))

La desigualdad y la exclusión son todavía muy acentadas en el país. A pesar de los programas sociales que han implementado los diferentes gobiernos, Guatemala figura aún entre las 10 naciones más desiguales del mundo, en cuanto a la distribución de los ingresos se refiere, según el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH 2011). Estas desigualdades son manifiestas en indicadores clave como el acceso a la tierra y los ingresos.

El documento informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos”, coloca a Guatemala en la posición 131 entre las 187 naciones evaluadas, al comparar sus índices de desarrollo humano, expectativa de vida, acceso a la educación y nivel de vida digno.

La situación es aun más grave en las zonas rurales. Todos los indicadores que miden el desarrollo socioeconómico indican una situación muy desfavorable en la ruralidad guatemalteca. Desde la dimensión productiva, paradójicamente la agricultura sigue siendo la principal fuente de empleo y de generación de ingresos pero el ritmo de su desempeño económico no ha sido el más favorable, pues su crecimiento ha estado por debajo del incremento del PIB total; así, mientras que este creció a una tasa del 2,5 % entre el 2009 y el 2010, la actividad agropecuaria lo hizo en 1,6 %. La producción en el área rural se caracteriza por la coexistencia de sectores altamente productivos, tales como la caña de azúcar y sectores de baja productividad, como los granos básicos principalmente.

Por otra parte, hay avances en materia de producción agropecuaria sostenida por los sectores empresariales del país, especialmente de aquellos ligados a la caña de azúcar, el banano, el café hule y palma aceitera, como también en los productos hortofrutícolas entre los que sobresalen las crucíferas, arveja china, tomates y cítricos. Los productos agropecuarios representan aproximadamente el 60 % de las exportaciones de Guatemala.

La presencia de una ruralidad claramente bimodal se ha expresado en múltiples manifestaciones sociales y políticas de la sociedad guatemalteca, traduciéndose en las últimas décadas, en un constante esfuerzo por impulsar políticas agropecuarias y rurales más proclives a la solución de los problemas de la desigualdad y la pobreza rural. Entre ellas sobresalen las relacionadas con el desarrollo rural en propuestas tanto de la sociedad civil,

como de los gobiernos por introducir reformas político-institucionales que conduzcan a dar solución a los problemas más agudos de las zonas rurales.

El gobierno del Presidente Otto Pérez Molina ha asegurado la continuidad de programas importantes relacionados con la extensión agrícola y el desarrollo rural, a la vez que impulsado iniciativas como el Plan Hambre Cero. Este último no solo busca abordar las causas más inmediatas del hambre y la desnutrición, sino elementos estructurales de la pobreza y la exclusión, tomando en consideración el concepto de desarrollo rural integral. En ello se incluye la reactivación de las economías campesinas y el fomento de la inversión privada en los territorios rurales.

Estos aspectos tomaron manifestación concreta en un Proyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral presentado al Congreso de este país, que no ha logrado el acuerdo necesario entre las fuerzas políticas allí presentes para lograr su aprobación.

La política gubernamental en materia de desarrollo rural ha priorizado el fortalecimiento de la economía campesina y el apoyo del Estado, las acciones dirigidas a estimular la coordinación y la coherencia institucional en la ejecución de las políticas sectoriales en los territorios rurales, en la búsqueda del mejoramiento de la infraestructura vial, de educación y de salud, la aplicación de políticas de protección social, educación, empleo y vivienda. Esto se complementa con una política agraria de acceso a los recursos productivos bajo una concepción de sostenibilidad productiva, siempre en el marco constitucional vigente. La política de apoyo a la economía campesina ha conducido a ejecutar acciones orientadas a la reconstrucción del sistema de extensión agrícola y el fortalecimiento de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, aun cuando los recursos presupuestarios son todavía insuficientes.

La promoción de la inversión privada en los territorios rurales es otro aspecto de la política gubernamental para el sector rural bajo los preceptos de la sostenibilidad ambiental, el mejoramiento de la distribución del ingreso por medio del empleo decente, ingresos fiscales y beneficios directos a las comunidades.

La integración multicultural de los territorios rurales en Guatemala es una aspiración histórica que progresivamente se está abriendo camino en las políticas públicas, aunque todavía no con la fuerza que este tema significa para el presente y futuro de este país y para el conjunto de Centroamérica.

El 14 de octubre de 2013, el Gobierno de Guatemala aprobó el Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), instrumento de planificación multisectorial encaminado a lograr resultados de corto, mediano y largo plazo, que enfoca su atención en los 167 municipios priorizados por el Plan Hambre Cero, organizados en territorios gobernados por mancomunidades municipales.

El Plan se basa en el reconocimiento y la promoción de la multiculturalidad del país dentro de un esfuerzo de búsqueda de la unidad nacional, en medio de la rica diversidad cultural predominante. Es un esfuerzo que involucra nueve ministerios y tres Secretarías Presidenciales. Fomenta las acciones multi e intersectoriales, la participación ciudadana, el respeto por la diversidad y las acciones en territorios priorizados llamados “Territorios de la Gente”.

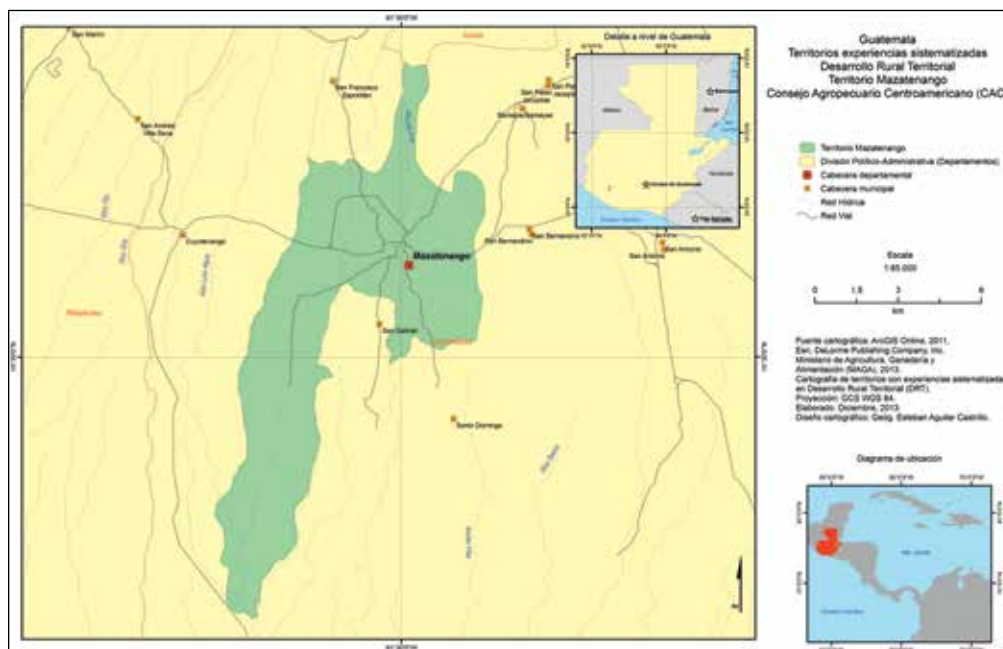
Dentro del modelo de organización y coordinación institucional existentes en Guatemala, se organizó el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, encabezado por el Presidente e incluyendo a los Ministros de Agricultura, Ambiente, Salud, Educación, Comunicaciones, Trabajo, Economía, Finanzas, Desarrollo Social, Secretarios de Seguridad Alimentaria, Planificación y Programación de la Presidencia, Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y de Asuntos Agrarios. A través de este mecanismo se espera coordinar una política de desarrollo rural que, como una de sus prioridades, concentra sus esfuerzos en reducir el hambre y la desnutrición crónica.

Esta organización institucional debería hacer posible la obtención de mejores resultados, en un futuro próximo, conducentes a la solución de los graves y complejos problemas del medio rural guatemalteco. Este marco de políticas públicas podría brindar un mayor apoyo a procesos de gestión del desarrollo territorial, como los que a continuación se presentan.

## La experiencia del Grupo Gestor de Mazatenango: la participación social para el fortalecimiento de la institucionalidad<sup>60</sup>

*La Red Nacional de Grupos Gestores*

### Mapa 23. Territorio de Mazatenango, Guatemala



60 Basado en la síntesis elaborada por Ana Victoria Peláez, “El Grupo Gestor Mazatenango: La participación social para el fortalecimiento de la institucionalidad” (2012).

El primer Grupo Gestor Empresarial fue creado en 1996, en la cabecera municipal de Quetzaltenango (la segunda ciudad de Guatemala, tanto por el peso poblacional como por su importancia como centro económico) en el occidente del país. La idea surgió luego de varios meses de reflexión de un grupo de empresarios y académicos del municipio quienes, preocupados por la permanente emigración de talentos locales, buscaban “dar respuesta a la preocupación identificada en Quetzaltenango en relación con la falta de oportunidades de inserción laboral para los jóvenes” (Gutiérrez 2011:15). Desde entonces y hasta finales de 2011 la idea se ha extendido a 102 municipios, ubicados en 18 departamentos, conformando la Red Nacional de Grupos Gestores (RNGG).

Desde un punto de vista institucional, dos cuestiones fundamentales motivaron la creación de la RNGG: la centralización económica, política y administrativa que históricamente ha prevalecido en el país, y la necesidad de institucionalizar procesos de desarrollo, de manera que sobrevivan a las coyunturas políticas y se reduzca su vulnerabilidad a los ciclos electorales. La RNGG “promueve la organización y el fortalecimiento de nuevos Grupos Gestores a nivel nacional, viabiliza un sistema de alianzas institucionales en apoyo al modelo, implementa metodologías e investigaciones para determinar el potencial productivo local y territorial y elabora agendas de competitividad” (Gutiérrez 2011:105).

Los grupos gestores son integrados por personas residentes en los municipios respectivos, que representan a diferentes sectores y participan de manera voluntaria. Se constituyen como asociaciones locales, autónomas y no lucrativas, y son creadas bajo un enfoque empresarial, con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza, gestionando el desarrollo económico local; su función es promover el desarrollo económico (Gutiérrez 2011).

Las acciones de la RNGG son fortalecidas con otras dos instancias: las Mesas de Competitividad y el Consorcio Desarrollo Económico Local (DEL). Las primeras operan a nivel municipal y/o departamental para aportar a las iniciativas de desarrollo económico en la dimensión correspondiente. El Consorcio DEL, por su parte, “se propone ser un centro de generación de conocimiento y capacitación sobre el DEL” (Gutiérrez 2011:20). El esquema de redes ha permitido procesos de incidencia en el nivel central, a partir de las experiencias locales; a través de las Mesas de Competitividad se ha aportado en las políticas y acciones para el desarrollo económico en el plano local; y con el Consorcio DEL se busca fortalecer la institucionalización de este enfoque, mediante la gestión del conocimiento y el fortalecimiento de capacidades.

Tres años después de la creación del primer Grupo Gestor, se creó el Grupo Gestor Mazatenango (GGM), por iniciativa de empresarios locales que conocieron la experiencia de Quetzaltenango. Años después se conformó el nodo Suchitepéquez, que constituye una red territorial de grupos gestores locales; en este caso, municipios del departamento de Mazatenango.

### *El Grupo Gestor Mazatenango en el contexto del territorio*

#### **El territorio**

El municipio de Mazatenango es la cabecera departamental del departamento de Suchitepéquez, en la Costa Sur del país. Se ubica estratégicamente como centro de

convergencia de actividades agrícolas, industriales, comerciales y de servicios en la región sur del país, además de su cercanía con la frontera con México.

Su producción agrícola es diversificada y se apoya tanto en la agricultura familiar (maíz, frijol, ajonjolí, cacao y frutas) como en la agricultura para exportación (hule y caña de azúcar) y la producción costera (extracción de sal y pesca); así también, en el comercio y el sector financiero. El turismo es una actividad de menor intensidad, aunque el territorio cuenta con potencial en este sector.

En el aspecto geográfico, el territorio es de Boca costa y la parte sur está alojada en la costa adyacente al Océano Pacífico. Alberga la cuenca de los ríos Sis-Ican y las distancias entre lugares poblados son cortas, lo cual sugiere el potencial de ciudades intermedias.

Los ríos Sis e Ican nacen del área del volcán Santo Tomás, que es área protegida –en Sololá–; estas áreas se han deforestado (de hecho, el Grupo Gestor Mazatenango ha trabajado en la recuperación de los bosques). En la parte sur del municipio ha avanzado la desertificación, donde también el GGM ha promovido una iniciativa de reforestación, con teca.

El municipio está definido también por aspectos culturales: los grupos étnicos presentes son dos -mestizo y quiché–; se definen como personas hospitalarias y varios eventos locales rescatan la producción cultural del territorio, tales como el certamen anual de juegos florales, la feria del carnaval, ferias del libro, y también la actividad deportiva (el equipo de fútbol local participa en la liga mayor).

Aunque una parte de la economía está definida por la agricultura para exportación, no todo el valor agregado de esta se percibe en el territorio, donde se observa una convergencia de estratos socioeconómicos diversos.

La oferta educativa es diversa y hay presencia de tres centros universitarios (la universidad nacional y dos privadas).

En términos de salud, la deficiencia nacional alcanza a este territorio, con situaciones de desnutrición, SIDA y una alta incidencia de otras enfermedades.

En lo político, aún se observa poca participación ciudadana y esta generalmente determinada por el ciclo electoral. Según los miembros del GGM, los partidos políticos están orientados por intereses económicos y más que liderazgo, las relaciones son de caudillismo.

## **Conformación del Grupo Gestor de Mazatenango**

A instancias de un grupo de empresarios locales que conocieron la experiencia del Grupo Gestor de Quetzaltenango y con el apoyo de este, en 1999 se constituyó el GGM, con la participación de empresarios de los sectores agrícola, industrial, comercial y de servicios; de la academia (Universidad de San Carlos), y profesionales del sector público y privado.

Quienes participaron en la experiencia desde el inicio, relatan que veían al municipio sin participación de la sociedad civil en la toma de decisiones ni incidencia política por parte de esta. Según los promotores de la experiencia, observaban una sociedad civil desorganizada

y sin una visión acerca de hacia dónde encaminar las fuerzas activas del municipio. “No había propuestas para gobernantes que surgieran de las necesidades sentidas de la sociedad” (palabras de un integrante del GGM).

“Antes los había oído mencionar porque mi cuñado era miembro de los Grupos Gestores. A mí personalmente me parecía que era un grupo que realizaba obra benéfica y me llamó la atención involucrarme porque era obra benéfica. Cuando vi que hacían desarrollo económico me pareció mucho mejor porque tampoco soy amiga del paternalismo”.  
(Integrante –académica- del GGM)

Otra situación que motivó el origen del GGM está relacionada con el uso de los recursos públicos: observaban “el dispendio de recursos de una manera discrecional que molesta, que ofende, y no promueven el desarrollo: no se promovía el DEL”.

Tomando en cuenta que las políticas han venido de arriba hacia abajo, la idea de los grupos gestores es revertir este fenómeno y, a partir de un estudio del potencial económico del municipio, plantear propuestas desde los actores de sociedad civil para el desarrollo de los productores. Y se observa cómo, con la experiencia del GGM, ya hay academia involucrada, ONG y organizaciones que los han buscado. En síntesis, tres necesidades motivaban la conformación de un grupo gestor empresarial:

- participación de la sociedad civil,
- transparencia; y
- descentralización.

Los integrantes del GGM relatan que tomaron en cuenta la experiencia del primer grupo gestor: “Cuando nos conformamos, nos conformamos emulando la experiencia de Quetzaltenango, que logró hacer vínculos con los gobiernos locales, trabajando con una visión empresarial”.

La experiencia partió de un análisis del territorio: “Lo primero que hicimos fue un FODA del territorio y con esto logramos tener información para una propuesta estratégica de desarrollo”. Luego evolucionó hasta llegar a incidir en las instancias intermedias de participación y decisión política el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE). La participación dentro de los consejos departamentales de desarrollo es un mandato ahora (o de los consejos municipales, según el caso) porque se han constituido en referente para plantear sugerencias a las comisiones de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales (FETARN).

Los integrantes del GGM realizan su trabajo de manera voluntaria. Esto supone contar con incentivos internos muy importantes para sus integrantes. Para una de ellas, se trata

“del tema de desarrollo económico y el trabajo con un grupo de personas. Me ha gustado mucho estar con grupos de personas, trabajar talleres etc.” (Integrante del GGM).

*“Nosotros, como vivimos aquí, somos de aquí, y estamos tratando de que la comunidad donde vivimos se supere. Yo peleo con los capitalinos porque nos ven de menos y nos subestiman en nuestras capacidades. Pero los que vivimos en nuestros departamentos amamos nuestro terruño y nos preocupamos por mejorarlo. Como Grupo Gestor queremos mejorar nuestro nivel de vida”.*  
(Integrante del GGM).

Otra motivación interna reside en el compromiso ciudadano en su dimensión local que, sin embargo, percibe el prejuicio ciudadano. Y es a partir de las necesidades sentidas en la experiencia como empresarias y empresarios que el GGM promueve respuestas para el desarrollo local, una de las cuales es la asociatividad. Los integrantes reconocen la imposibilidad de acceder a nuevos mercados, incluyendo los mercados internacionales, si no están asociados. Es por ello que una de sus prioridades ha sido el trabajo con asociaciones de productores, promoviendo actividades agrícolas basadas en el potencial de la tierra.

Un activo intangible del GGM está en sus integrantes. Al estar constituido por personas de diferentes ámbitos (productores, académicos, jubilados, etc.), su fuerza está –más que en la participación del sector empresarial- en el perfil de sus participantes; una de las características es que deben ser personas probas en la sociedad, lo cual les da solvencia para ejercer auditoría social, y credibilidad ante la opinión pública.

La participación en el Grupo Gestor es también una experiencia de aprendizaje. Los miembros del GGM debieron reconocer la importancia de trabajar en colaboración con el gobierno local y el central, así como también, el diálogo con políticos (particularmente diputados).

### **Varias etapas en el crecimiento del Grupo Gestor de Mazatenango**

Como se señaló, el GGM emergió al conocer la experiencia del primer grupo gestor empresarial y en una convocatoria corta, de tipo más bien gremial. Y, desde un enfoque empresarial, analizaron las necesidades particulares del municipio, que materializó en la identificación del potencial económico del territorio para definir el plan de trabajo.

Entre 1999 y 2002 se dio la conformación del grupo, la elaboración de estatutos e inscripción como asociación civil. Los esfuerzos se concentraron en capacitaciones y búsqueda de recursos para trabajar, así como también en animar a otros grupos para la conformación de sus propios grupos gestores. Un año después, se creó la Asociación Departamental de Grupos Gestores. Esta etapa tuvo un apoyo técnico importante de la cooperación internacional.



### Hitos en la historia del GGM

**1999 – 2002:** conformación del grupo, elaboración de estatutos e inscripción como asociación civil.

**2003:** creación de la Asociación Departamental de Grupos Gestores.

**2005:** proyecto de arranque (colocación de hidrantes en la ciudad, coyuntura del incendio en el Mercado).

**2005:** participación en el CODEDE. Inicio de gestiones con instancias del Gobierno Central.

**2009:** conformación de las mesas de competitividad y de la mesa de concertación política.

**2011:** aprobación de proyectos en el CODEDE.

Para 2005, a partir de una coyuntura local (incendio del Mercado Municipal), el GGM ejecutó lo que llamaron “proyecto de arranque” que consistió en la colocación de hidrantes en la ciudad como una de las acciones de reconstrucción emprendidas. Esta experiencia permitió más proyección con actores e instituciones locales y el mismo año iniciaron la participación en el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), promoviendo gestiones con instancias del Gobierno Central.

Diez años después de su fundación, el GGM extendió sus espacios de incidencia hacia dos instancias: se conformó la Mesa de Competitividad Departamental (iniciativa de PRONACOM a través de la RGG) y la mesa de concertación política (idea propia). Para entonces, la incidencia se fortaleció y, promoviendo actividades de fortalecimiento de capacidades y alianzas con la sociedad civil en el seno del CODEDE, se ha logrado incidir en el presupuesto de dicha instancia, particularmente en cuanto a:

- Instituir la figura de proyectos productivos, como sujetos de financiamiento en el presupuesto del CODEDE (anteriormente se reconocía solamente apoyo a infraestructura).
- Gestionar el financiamiento de proyectos preparados desde la oficina del GGM.

¿Qué lecciones se pueden extraer de la experiencia?

Destacan varias:

- El fortalecimiento de capacidades.
- Las alianzas con actores locales, particularmente actores políticos.
- La búsqueda e identificación de oportunidades.
- La acción de las redes locales y extraterritoriales.
- El respaldo de una red más amplia.

## *La incidencia en el territorio*

Una característica de la experiencia, valorada como aprendizaje para otras, es precisamente la incidencia en el territorio. En esta reflexión es importante considerar que el GGM no es ejecutor de proyectos, sino más bien promotor de políticas y programas orientados al DEL. Sus miembros se reconocen como vigilantes y monitores de la buena ejecución de los proyectos propuestos por ellos y aprobados. Estos proyectos son ejecutados por las unidades ejecutoras que correspondan, tales como las ONG, asociaciones, fundaciones, Concejos Municipales de Desarrollo (COCODES) municipalidades. Desde su punto de vista -enfoque DEL-, ven como limitación que la visión de las unidades ejecutoras no siempre está en armonía con la del GGM; sin embargo, es posible que con la nueva disposición legal (2012) que limita la ejecución de s al Gobierno Central y las municipalidades, sea más factible la incidencia para lograr esta armonización de enfoques.

El GGM ha incidido en programas y proyectos a través de varios actores del nivel intermedio y central, particularmente diputados, así como a través de la Mesa de Concertación Política: desayunos con diputados, representantes del Ejecutivo que tengan que ver con las iniciativas en curso. Los temas son casi siempre relacionados con reformas legales e institucionales para el DEL; por ejemplo, acerca de los derechos sobre las propiedades comunales o barreras legales para la ejecución de infraestructura para proyectos sociales.

Otra manifestación del nivel de incidencia es la participación en el proceso de aprobación del presupuesto anual: en el 2011 los planes operativos anuales (POA) de las entidades del Estado (MAGA, MINEDUC) fueron revisados por la Mesa de Competitividad.

Dado que la Mesa de Competitividad tiene injerencia a nivel departamental, a instancias de esta mesa se invitó a una diputada, algunos alcaldes y el Centro Universitario de Sur Occidente (CUNSUROC) para presentar los planes, y la oferta fue procurar apoyo para las obras, ya fuera en el seno del CODEDE u otras instancias gubernamentales, por gestión de la diputada.

La gestión de conocimiento ha permitido otro canal de incidencia: los estudios de potencial económico han servido de base para el diseño de los planes de desarrollo municipal en Mazatenango y Suchitepéquez, por parte de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).

*[Respecto a las mesas de competitividad]*

“Yo fui crítico y pensé que no iba a funcionar por el nivel educativo de las personas; pero se obtuvieron logros importantes y proyectos aprobados. Se alcanzó más éxito del que yo esperaba” (*Integrante del GGM*)

El GGM relata una experiencia de participación en las elecciones: en 2004 conformaron un comité cívico y participaron en las elecciones municipales donde lograron espacio en

el Concejo Municipal; esta situación, sin embargo, les afectó en la imagen pública, pues consideraban que la población los percibía como un grupo elitista. Con el tiempo, la misma población se dio cuenta de que su llegada y participación en el Concejo Municipal fue transparente.

Otro ámbito de incidencia ha sido la academia y su vinculación con los territorios, a la que han llamado alianza universidad-territorio: en su función de instancias canalizadoras para la gestión de intereses de grupos que no tienen la misma capacidad de incidencia, ya sea por distancias geográficas, políticas, sociales o económicas, se han tendido puentes para promover el desarrollo económico de pequeños productores, con el apoyo del Centro Universitario del Sur-Occidente<sup>61</sup>. La agenda del GGM se ha tornado permeable, trascendiendo los intereses del sector empresarial local.

### **Las estrategias de incidencia**

De las acciones realizadas por el GGM es posible inferir modos de incidencia en diferentes niveles:

Para llegar a los gobiernos locales:

- Cabildeo permanente con autoridades.
- Mesas de competitividad.
- A través de las comisiones FETARN.

Para llegar a los niveles intermedios:

- Mesa de concertación política, en la que participaron diputados, alcaldes y el Gobernador Departamental.
- Participación en el CODEDE, con voz y/o con voto.

Estas instancias se han constituido en espacios tanto para la gestión de recursos, como para establecer alianzas y posicionar cuestiones de política pública local, así como también para ejercer auditoría social.

Además de las instancias mencionadas, el GGM apostó al fortalecimiento de capacidades de incidencia de la sociedad civil en el Consejo de Desarrollo y gestionó recursos para aprender técnicas que permitieran mejorar el impacto de su participación en el CODEDE:

“La calidad de la participación de la sociedad civil en el CODEDE no era la requerida para proponer. Entonces contratamos a una persona para darnos una inducción a la sociedad civil representada en el consejo. Y allí la sociedad civil empezó a ver cuál era su papel. Las mujeres, los sindicalistas, los indígenas empezaron a ver cuál era su papel. Ya empezaron a tomar un papel más activo y más proclive a las propuestas del grupo gestor. Se les invitaba a las reuniones como capacitaciones para orientarlos, para involucrarlos en el papel que tenían que jugar en el consejo de desarrollo.

---

61 Se han concretado proyectos para el apoyo a productores de ajonjolí y rosa de Jamaica, en la Costa Sur.

Un ejemplo: la representante de las mujeres en el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) nos solicitó una capacitación para hacer arreglos y manualidades de flores. Y se le respondió inmediatamente. Entonces resultó aliada nuestra en el Consejo de Desarrollo.

Otro licenciado de la USAC nos vino a dar una inducción sobre políticas públicas y la importancia de que las políticas públicas nazcan desde lo local. Los miembros de la sociedad civil solo obedecían a una representación por ley, pero desconocían los alcances de su participación” (Integrantes del GGM).

## El liderazgo e incidencia del Grupo Gestor de Mazatenango

*[Acercas de la incidencia en los Consejos de Desarrollo]*

“Al principio empezamos a participar más como observadores. Y encontramos varias debilidades: la capacidad de los participantes y la mala calidad de las participaciones. Entonces propusimos que la sociedad civil debería tener más participación. Se llenó el procedimiento de ley y con la venia del gobernador actual entramos como miembros activos del Consejo de Desarrollo, con voz y voto”. *(Integrante del GGM)*

Para ejercer liderazgo, ha sido importante el entorno institucional amplio, es decir, la membresía a la RNGG y el trabajo de incidencia que esta realiza en instancias superiores; esto implica que hay una acción permanente en cuanto a:

- coordinación de iniciativas
- redes hacia arriba.

A lo anterior se suma la gestión al nivel de redes locales, particularmente en:

- contacto con autoridades
- relación con productores

El GGM convierte el acceso a redes en estrategia: por ejemplo, se llegó al CODEDE por medio de un representante gremial vinculado con el GGM; es decir, al principio no participó en el Consejo de Desarrollo como grupo gestor.

### Aspectos claves para la incidencia

- Creatividad.
- Capacitación.
- Información.
- Alianzas.
- Proactividad.
- Perseverancia.
- Claridad en los objetivos.
- Visión de largo plazo.

Una de las limitaciones para la sociedad civil en los Consejos de Desarrollo es el peso de la representación territorial (alcaldes) que suele superar a la participación sectorial y social. En el caso de Mazatenango, se trata de 20 alcaldes frente a 8 representantes de la sociedad civil más el sector público; con lo cual la incidencia en este CODEDE requiere de lograr varias alianzas.

La incidencia también requiere contar con el apoyo de las autoridades, y en esto se ha tratado de ganar la confianza de actores políticos; en no pocas ocasiones han entablado relaciones a través de las actividades del Consejo de Desarrollo. En las votaciones, varias veces logran superar en número la participación de los alcaldes y hacer cabildeo con los delegados de las instituciones del Estado, representadas en el Consejo de Desarrollo.

#### Herramientas para la incidencia:

- Identificación del potencial económico del territorio para definir el plan de trabajo.
- FODA: autoconocimiento del grupo y de las posibilidades para incidir.
- Redes e incidencia con las autoridades, tanto locales como del nivel central.
- Inserción progresiva en las instancias de participación del territorio (COMUDE, CODEDE).
- Vinculación con redes y espacios de incidencia, en los niveles local, intermedio y central.
- Fortalecimiento de capacidades para la incidencia: sociedad civil dispersa + escasa información = poca incidencia.
- Aprovechamiento de recursos propios y gestión de recursos externos para la capacitación.
- Involucramiento multisectorial para incidir como sociedad civil.
- Inserción en las estructuras gubernamentales (además de las instancias de participación).

Otro aspecto clave en la incidencia ha sido la gestión permanente y la documentación de las propuestas del GGM: “en Gobernando con la Gente<sup>62</sup>, el grupo gestor manejó buena parte de la agenda porque éramos los que teníamos los proyectos desarrollados y una visión clara de desarrollo” (miembros del GGM).

La incidencia en las instancias de participación ha requerido de perseverancia, aun en condiciones adversas: “En una época, el grupo gestor fue expulsado del Consejo de Desarrollo por denunciar actos ilícitos del Gobernador. Y al margen del voto, continuaron asistiendo a las reuniones porque nos pueden quitar el voto, pero no pueden negarnos la presencia” (miembros del GGM).

---

62. Gobernando con la Gente: mecanismo empleado por la administración gubernamental 2008-2012 a través del cual el Presidente de la República sostenía encuentros con actores políticos, económicos y sociales, quienes planteaban sus inquietudes y necesidades; esta actividad se realizaba, a pesar de que, por Ley, existen las instancias de los Consejos de Desarrollo, que van desde lo local (Consejos Comunitarios de Desarrollo) hasta el nivel nacional (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural).

### *Algunas limitaciones*

El GGM reconoce que varios factores limitan su actuar. Uno de ellos es el económico: a diferencia de algunos sistemas de participación local que son financiados desde un presupuesto estatal, los grupos gestores se sostienen con aportes propios y recursos externos que deben gestionar por sí mismos; por consiguiente, generalmente no cuentan con recursos inmediatos para las acciones que identifican.

El carácter voluntario de sus integrantes –que constituye una fortaleza–, viene acompañado de una limitación en cuanto a la disponibilidad plena del tiempo. Este voluntariado es acompañado por compromisos económicos: los miembros del GGM pagan una cuota de Q25 mensuales, además del autofinanciamiento para las actividades propias del grupo; por ejemplo, cuando gestionan algún proyecto generalmente hacen una visita a los ministros, lo cual implica salir a la ciudad capital, entrevistarse con diputados etc., acciones que exigen una cierta capacidad económica.

En el sentido de la idea anterior, hay personas que creen que en el grupo van a obtener financiamiento para sus proyectos particulares, cuando en realidad es un grupo que gestiona para otros. Esto limita el crecimiento del grupo y están casi los mismos.

Un actor externo al GGM se refirió a la imagen de grupo élite que muchas veces se tiene en la opinión pública: “Tienen sus centavos; nadie de ellos es pobre. Yo he oído que dicen que “ellos son elitistas, son de la clase alta que se vienen a meter a la municipalidad” (actor externo entrevistado). Esto finalmente es consecuencia de una debilidad estructural en el país y es que permanece siempre un grupo –que es la mayoría numérica– de actores marginados y excluidos por barreras geográficas, económicas, étnicas, de género y sociales.

Otra característica positiva que también deriva en limitaciones es la determinación de sus miembros para ejercer auditoría social, que eventualmente los margina y crea tensiones con los sectores afectados por las denuncias: “son los únicos que reclaman las cosas que no están bien en el Consejo de Desarrollo. Ellos señalan las cosas que están mal y cuando hay vicios de corrupción, lo han dicho. Y por esas actitudes de decir la verdad, los quieren marginar” (actor externo entrevistado).

En el contexto de la cultura política del país, a veces han experimentado tensiones con autoridades, particularmente en el nivel local, cuando ven el actuar del grupo gestor como una especie de amenaza a lo que debería hacer el gobierno local, con lo que se reducen las posibilidades de trabajo conjunto. Estas situaciones se han resuelto con la comunicación: solicitan audiencia a los Concejos Municipales para plantearles la agenda de trabajo y la misión del grupo; los resultados dependen, en buena medida, del nivel de comprensión y la apertura política de la autoridad de turno.

### *El impacto de la experiencia*

El liderazgo del grupo, particularmente por la incidencia en niveles de gobierno intermedios (CODEDE), es un elemento importante que contribuye a la gobernanza territorial. Hay una experiencia interesante en cuanto a la coordinación entre actores y la

articulación intersectorial: al inicio se conjugó el trabajo del sector privado local con el de profesionales/académicos y asociaciones civiles. Actualmente, a los sectores participantes mencionados anteriormente se han sumado el sector público local, jóvenes organizados y las cooperativas.

Para lograr lo anterior ha sido fundamental contar con capacidades para la gestión de recursos financieros y políticos, así como tomar en cuenta acciones estratégicas para el territorio como la promoción de encadenamientos productivos, lo que abre y fortalece vínculos entre agroindustriales y pequeños productores.

¿Quiénes se benefician con la incidencia del Grupo Gestor?  
Algunos logros recientes del GGM:

- Incidencia en favor de los productores: se logró que del presupuesto del CODEDE se destinara 20 por ciento para proyectos productivos.
- Con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se apoyó a la Cooperativa Integral Agrícola Mundo Verde para la producción, industrialización y comercialización de rosa de Jamaica.
- La interacción sociedad civil-políticos: se instalaron ocho mesas de competitividad en el departamento, con financiamiento del CODEDE.
- Las mesas de competitividad se crearon como una estrategia para acercar la relación público-privada, para crear estas alianzas a nivel municipal. Sus integrantes –entre ellos el Grupo Gestor Empresarial- se reúnen cada mes o cada trimestre. En las reuniones desarrollan su plan de trabajo, realizan actividades y gestionan proyectos para pequeños productores.

El impacto del GGM rebasa lo exclusivamente económico. En el marco del enfoque DEL, destacan tres ámbitos de incidencia:

- *En cuanto al desarrollo económico:* los vínculos con actores económicos, académicos –alianza con la Universidad- y políticos han facilitado acercamientos entre actores y territorios, estableciendo enlaces, por ejemplo, entre pequeños productores y agroindustriales. Aprovechando las ventajas comparativas del territorio, se ha promovido oportunidades de negocios a productores y comercializadores, en distintas escalas.
- *En cuanto a la participación social:* la promoción de acciones que generan oportunidades para actores marginados y excluidos posibilita, en el mediano plazo, procesos de empoderamiento que pueden fortalecer la gobernanza territorial, así como el involucramiento multisectorial y multiactores.
- *En cuanto a la institucionalidad política:* se ha constituido en un espacio para que las instituciones canalicen sus iniciativas ante el CODEDE u otras entidades.

## *De cara al futuro: retos para el Grupo Gestor de Mazatenango*

Antes de hacer referencia a los desafíos del GGM, es importante retomar algunos de sus logros recientes:

- En 2011 lograron gestionar en el CODEDE proyectos por 7 millones de quetzales,<sup>63</sup> sin ser municipalidad. Del presupuesto del CODEDE propusieron utilizar un 25 por ciento para proyectos productivos y que estos fueran manejados por las comunidades. Con presupuesto del mismo CODEDE han obtenido tres millones de quetzales para la reforestación de la parte alta de las cuencas de los ríos Sis y Can, que cubre 8 municipios. Ellos se están preocupando por los problemas macro, de largo plazo. Otro proyecto relacionado con la conservación del ambiente fue la plantación de teca para fines de reforestación y aprovechamiento de madera.
- En términos de proyectos productivos, obtuvieron 300 mil quetzales para sembrar rosa de Jamaica y promover transformaciones productivas para un grupo de agricultores en la parte baja de Suchitepéquez (Los Bajos). Con este financiamiento del Banco Mundial sembraron varias manzanas de rosa de Jamaica (producto con alta demanda en el extranjero). Para agregar valor al producto y mantener la cadena productiva dentro del territorio, han gestionado una planta de tratamiento para deshidratar y empacar la rosa de Jamaica y exportarla. Mientras tanto, por medio de la carrera de Ingeniería en Alimentos, en el Centro Universitario del Suroriente, se ha capacitado a los mismos productores en la transformación del producto.
- Con financiamiento externo (un millón de quetzales) se conformaron las Comisiones FETARN. Estas comisiones se derivan de lo que requiere el nuevo Código Municipal. Otro trabajo realizado es la conformación de las mesas de competitividad en cuatro municipios. Recientemente realizaron en el parque una exposición sobre desarrollo económico local.

De esta misma experiencia, el GGM comprende y valora la importancia de promover la gobernanza en el territorio: no es posible trabajar al margen de las entidades gubernamentales con presencia en la cabecera departamental. Así también, han constatado que no se cuenta con un capital social, por lo que es necesario trabajar en la reconstrucción del tejido social –local y nacional-, que es muy débil. Y en este contexto, consideran los siguientes desafíos:

- Realizar más incidencia: el grupo ha incidido, pero no ha sido suficiente. El grupo ha experimentado que sí se puede, a través de la organización social, promover mejoras. “Lo que han impulsado es una nada a la par de la necesidad que tiene la población, pero la experiencia puede ser una prueba de que la sociedad, si se organiza, puede mejorar las condiciones de vida de la población” (integrante del GGM).
- Empezar acciones para el relevo generacional: ¿cómo incorporar a jóvenes? Si bien recientemente se han incorporado jóvenes, hay que promover generaciones de adultos jóvenes con liderazgo.
- Comunicación externa: se necesita más gestión de imagen, dar a conocer lo que hacen, para ganar más espacios en el imaginario popular.

---

63 Actualmente 7,9 quetzales por dólar estadounidense.



Una pregunta importante en procesos sociales es plantearse la situación “sin intervención”: ¿Cómo estaría el territorio sin el Grupo Gestor Empresarial? Sus integrantes reconocen que el impacto aún es de poco alcance, si se mide en función de las necesidades para el desarrollo del municipio. Sin embargo, han experimentado que, a través de la organización social, es posible incidir y promover procesos DEL, entendiendo que estos hacen “referencia a la capacidad de una sociedad local para formularse metas de interés colectivo y movilizar los recursos necesarios para alcanzarlas” (Rodríguez, Bernal y Cuervo 2011:6).

Quizás sea muy pronto para determinar si el GGM ha transformado el territorio, pues los procesos sociales son de largo tiempo, pero en términos de lo que plantean Jara, Díaz y Robert (2008), es posible analizar en qué medida el grupo gestor ha contribuido a la inclusión social, la equidad de género y económica, la diversificación en las estructuras productivas, la sostenibilidad de los medios de vida, la innovación social, y la creación de nuevas instituciones.

## **Territorio Huistas, Huehuetenango<sup>64</sup>**

### *Características generales del territorio*

Está compuesto por siete municipalidades: Nenton, Unión Cantinil, Jacatenango, Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Concepción Huista y La Democracia. La Región Huista se encuentra ubicada al noroccidente del departamento de Huehuetenango, adyacente a la frontera con México en el Estado de Chiapas. Constituye en sí una unidad territorial, cultural y lingüística en que sus habitantes comparten elementos históricos, geográficos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. La mayoría de sus habitantes pertenece a la etnia Jakalteca y hablan el idioma maya Poptí, aunque también se hablan otros idiomas como: Castellano, Mam, Akateco, Q’anjob’al, Chuj y Quiché.

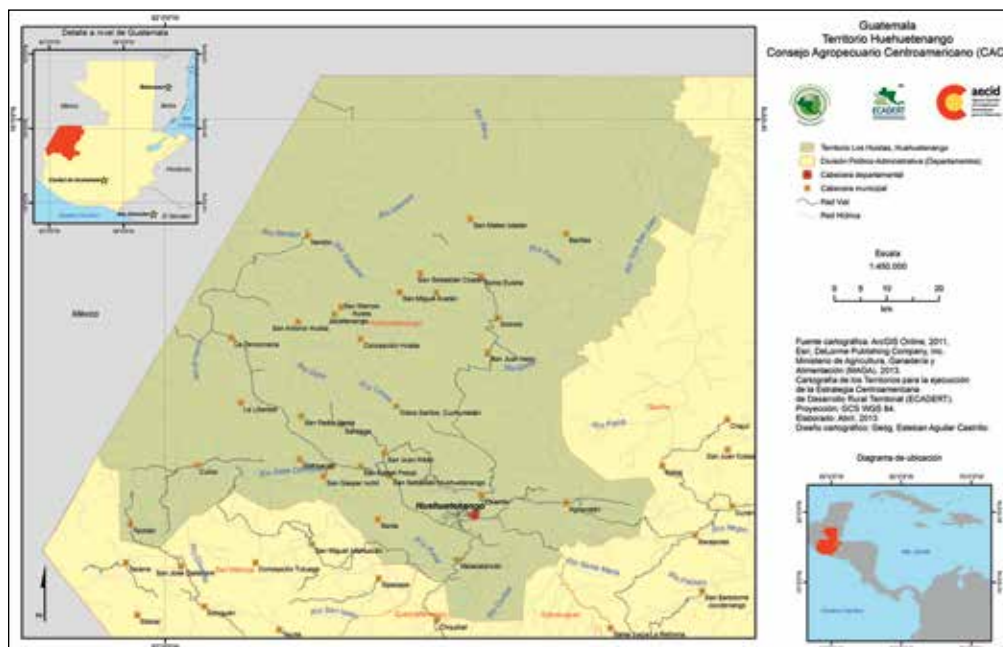
Cuenta con una extensión territorial de 1.368 km<sup>2</sup>, que representa 18 % del territorio del Departamento de Huehuetenango y 1,25 % del territorio nacional. El municipio de mayor cobertura territorial es el Nentón que ocupa el 56 % del área total del territorio (López 2009:13).

Esta región es muy diversa en microclimas con cuatro zonas de vida de acuerdo con el sistema de clasificación de Holdrige: el Bosque Seco Subtropical, Bosque Húmedo Subtropical (templado), Bosque Húmedo Montano Subtropical y un Ecotono. Si se toman como base la altura, pendientes y relieve, así como aspectos climáticos, la configuración topográfica de la Región Huista puede dividirse en tres zonas fisiográficas: alta, media y baja (López 2009:43).

---

64 Basado en la síntesis elaborada por Bélgica Yareni Lemus Jerónimo, Esli Matías de León y Maynor Pineda. 2012. “Actividades en el territorio focal Huista, Departamento de Huehuetenango, Guatemala”, Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.

## Mapa 24. Territorio de Huistas, Guatemala



La Zona Baja está a una altura menor de 700 m.s.n.m., con clima cálido, temperatura mayor de 24 °C y una precipitación entre 600 y 1.000 milímetros anuales, con una humedad relativa de un 66 %. Esta zona se ubica a lo largo de la frontera entre Guatemala y México.

La Zona Media está a una altura comprendida entre los 700 y 1.000 m.s.n.m., con una humedad relativa entre el 61 % y 71 % y una precipitación pluvial entre los 600 y 2.000 milímetros anuales.

La Zona Alta se ubica a una altura entre los 1 100 y los 3 100 metros sobre el nivel del mar. Su clima es frío, con una temperatura comprendida entre los 12 a los 24 grados centígrados. La precipitación pluvial es de 600 a 3 000 milímetros anuales, y una humedad relativa de 66 % a 80 %.

La mayoría de suelos en la región Huista son de clases agrícolas altas, y la aptitud de estos suelos es principalmente para cultivos permanentes o para cultivos con prácticas de manejo y conservación de suelos. Sin embargo, es importante destacar que los suelos de la región no han sido utilizados de acuerdo con su capacidad de uso, ya que principalmente se han sembrado cultivos limpios, como el maíz y frijol, sin ninguna práctica de manejo y conservación de suelos. Es frecuente ver en la parte media y alta de la cuenca especialmente, pendientes de más de 50 grados con cultivos de maíz, lo que ha ocasionado un fuerte deterioro de los suelos.

La capacidad de uso de los suelos en la Región Huista es de un 47 % para agricultura con severas limitaciones y un 53 % de vocación forestal; sus características de pendientes y textura provocan una susceptibilidad a la erosión que va de alta a muy baja; la cubierta forestal es de un 5 %. Pese a la problemática que afecta las condiciones ambientales en la región, caracterizada por la fuerte contaminación de los bosques, la deforestación, incendios forestales, las malas prácticas agrícolas, el crecimiento demográfico y la expansión de la frontera agrícola, existe una importante diversidad de flora (López 2009:44).

Debido a la deforestación, la caza furtiva, la contaminación y el uso irracional de agroquímicos, se ha producido en la región la extinción progresiva de especies de animales y plantas silvestres.

La Región Huista cuenta con un alto potencial hidrográfico, pero la falta de programas de desarrollo la hace susceptible de contaminación, degradación y deterioro. El recurso hídrico es poco aprovechado para los habitantes de la región, no así para la República de México que ha implementado en la zona fronteriza de Chiapas, sistemas de canalización y riego para amplias zonas de cultivo, pues todos los ríos que forman las cuencas hidrográficas de la Región Huista, desembocan del lado mexicano.

La Región posee importantes recursos minerales en la cadena montañosa de Cuchumatanes y sus derivaciones, especialmente plomo, oro, plata, manganeso, yeso, mica y cuarzo. El Estado ha concedido licencias de explotación de estos recursos a una compañía privada.

El otorgamiento de estas licencias de exploración y explotación minera de metales a cielo abierto ha incrementado los niveles de conciencia de la población en la defensa de los recursos naturales y del territorio. Esto ha fortalecido la organización social, los nexos de unidad, solidaridad e identidad de los pueblos como región, así como una fuerte movilización social expresada en las Consultas Comunitarias, de las cuales se han llevado a cabo en cinco de los seis municipios que conforman la región. En cada una de estas consultas el 100 % de la población se ha manifestado con un rotundo “no” a la exploración y explotación minera de metales a cielo abierto en sus municipios.

El conjunto de la Región posee importantes riquezas paisajísticas como atractivos turísticos que vienen a complementar la diversidad de sus manifestaciones culturales, como cuna de los pueblos maya Poptí. A ello se agrega la riqueza arqueológica con la existencia de 18 sitios arqueológicos.

### *Antecedentes y hechos importantes*

El antecedente más inmediato en relación con las iniciativas de desarrollo del territorio se dio en el año 2009, cuando se formularon participativamente los Planes de Desarrollo Municipal de los municipios que lo conforman, con un horizonte temporal de 10 años y con estructuras de seguimiento y evaluación. Estos planes fueron producto del apoyo dado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República y bajo la responsabilidad política del Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE). Tuvieron como antecedente la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET) de la Mancomunidad Huista, con la participación de instituciones y de actores claves de los municipios y de la región.



*Fig. 9. Santa Ana Huista, Guatemala.*



Los planes se propusieron objetivos sobre la orientación de la inversión pública, privada y de la cooperación internacional, la creación de capacidades, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y monitoreo, la apertura de instancias de diálogo en torno al ordenamiento territorial, gestión de riesgo y manejo integrado de los recursos hídricos. Esto bajo el esquema de articular el nivel local con el regional y nacional.

La unión y coordinación de los alcaldes de la Mancomunidad ha permitido la ejecución de proyectos conjuntos de aporte al desarrollo del territorio. Esta unión y los procesos de planificación que han asumido, han recibido el apoyo del gobierno central y particularmente, del MAGA.

Las acciones de los participantes en el Curso Centroamericano en Gestión del DRT han estado enfocadas, principalmente, en la difusión y explicación de la ECADERT ante los gobiernos locales, los funcionarios del MAGA y las organizaciones comunales en el conjunto de las municipalidades que integran la Mancomunidad Huista.

Como producto de estas jornadas de difusión se creó la Asociación Pueblos Unidos (Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo) para establecer un Programa de Desarrollo Rural Integrado de la Frontera Norte, Huehuetenango, Guatemala para “buscar oportunidades, captar fondos tanto del Gobierno Central como de fuentes extranjeras...”

Otra acción del grupo fue la identificación de los principales actores del territorio: alcaldes, FAO, MAGA, IDEAR, SEGEPLAN, INAB, CONAP y Gobierno del Estado de Chiapas de México.

Este último actor tiene relación con el carácter fronterizo del territorio y las relaciones económicas con México, que hasta hoy se presentan como poco positivas, pues es el territorio de la Mancomunidad Huista quien suministra el agua de riego para el Estado de Chiapas de México, sin que hasta el momento reciba ninguna contraprestación. En este sentido, los participantes visualizan la necesidad de abrir procesos de negociación y establecer relaciones más equitativas.

El apoyo al Programa de Desarrollo Rural Integrado de la Frontera Norte-Región Huista se ve como un logro importante de las acciones en las cuales han estado involucrados los participantes en el Curso Centroamericano. En torno a esta iniciativa se creó la asociación denominada Pueblos Indígenas, con participación activa de los alcaldes de las municipalidades: Santa Ana, Nenton, Jacaltenango y Unión Cantinil. También con la participación de la Asociación Cuenca Río Lagartero de la Municipalidad Concepción Huista e IDEAR (Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de Guatemala) y de la FAO.

### *Principales logros y resultados de la experiencia*

La divulgación de la ECADERT fue la primera acción que los participantes en el Curso Centroamericano de este territorio asumieron, especialmente entre los miembros de los gobiernos locales de la región Huista.

Esto significó la preparación de las exposiciones, la organización de reuniones y talleres para hacer estas exposiciones, lo que constituye, sin lugar a dudas, una actividad importante de aprendizaje, toda vez que la exposición exige el manejo de los conceptos, la elaboración de ejemplos y el reto de colocarse ante un auditorio que en muchas ocasiones está en disposición de indagar, contradecir o pedir aclaraciones, muchas veces inesperadas para quien se somete a la experiencia.

Además de lo anterior, los tres participantes en el Curso realizaron un ejercicio de delimitación de los distintos territorios utilizando cartografía, identificando extensión y expresiones culturales existentes.

Otro conjunto de tareas de los participantes en el Curso ha estado dirigido al fortalecimiento de la organización de los pueblos indígenas existentes.

Han buscado la incorporación de la equidad de género en esta organización, el fortalecimiento de la economía campesina con capacitación técnica, producción orgánica y diversificación productiva. Han promovido el incremento de las acciones de educación, de salud, conservación del ambiente, revalorización cultural, gestión de proyectos para caminos de acceso, construcción de invernaderos y diversificación de cultivos.

Desde el punto de vista institucional, buscan que exista una mayor coordinación de las instituciones del Estado, en una primera fase entre el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA) y el Ministerio de Salud, para ir ampliando el ámbito de coordinación inter-institucional.

La construcción de invernaderos es una meta importante y en una primera fase, se han propuesto una meta de 10 hectáreas bajo invernadero.

Con acciones más integrales, buscan que el área fronteriza se consolide, reteniendo a la población que en la situación actual migra hacia México.

### *Reflexiones*

Una de las preocupaciones más importantes externadas fue la dificultad de impulsar en forma segura y sostenida el enfoque de desarrollo rural territorial, en ausencia de una política pública suficientemente clara y efectiva. Tanto en el ámbito del MAGA como de los gobiernos locales del territorio, existe mucha incertidumbre con respecto al tema.

En relación con el Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial, consideran que para ellos fue un aporte muy importante puesto que les permitió comprender con claridad todas las características conceptuales y metodológicas de la gestión del desarrollo rural territorial. De una manera especial, han valorado el conocimiento de las experiencias de España y Brasil, pero sobre todo la posibilidad de establecer relaciones con homólogos de los demás países de Centroamérica y República Dominicana. En este sentido, consideran que si bien el enfoque es el mismo, sus características particulares y modalidades de aplicación varían de acuerdo con cada realidad nacional y territorial.

El caso del territorio Huista tiene la particularidad de la diversidad cultural y su condición de territorio fronterizo, con importantes problemas de migración y control de los recursos hídricos.

En este territorio, la ECADERT, por medio del Fondo Regional, ha apoyado financieramente el proyecto titulado “Fortalecimiento de la fruticultura para dinamizar el desarrollo de la economía rural territorial incluyente de la región Huista de Guatemala” en busca de aumentar la oferta frutícola, diversificando las unidades de producción de base familiar y el desarrollo de capacidades locales e institucionales en gestión frutícola, involucrando al COCODE, COMUDES y organizaciones comunitarias, municipales y regionales.

La responsabilidad de ejecución de este proyecto recae en la Municipalidad de Santa Ana Huista. Esta cuenta con el apoyo de las demás municipalidades beneficiadas que hacen parte de la región Huista y con la cooperación técnica e institucional de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), así como con el apoyo técnico e institucional del IICA y la colaboración financiera de la AECID por medio del Fondo España-SICA.

## **Territorio Mancomunidad Sololá (Tz'ololyá)<sup>65</sup>**

### *Antecedentes de la experiencia*

La mancomunidad de los municipios de Sololá, San José Chacayá, y Santa Lucía Utatlán, tiene como finalidad la gestión del desarrollo sostenible de los municipios mancomunados y de la cuenca del Lago Atitlán. La mancomunidad se crea como un medio solidario para unificar esfuerzos, iniciativas y recursos para la ejecución de planes, programas y proyectos que faciliten la modernización de los municipios, con énfasis en mejorar las condiciones de vida de las personas de una forma sostenible con los recursos del Lago Atitlán. Se busca también la consolidación de la autonomía municipal y de la mancomunidad como tal.

En el año 2005 se inició el proyecto “Apoyo a la Mancomunidad Tz'ololyá en la cuenca del Lago Atitlán para el fortalecimiento municipal, promoción económica del ciclo de agua y reducción de la vulnerabilidad ambiental”, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). También tuvo el apoyo de la Fundación ETEA mediante un convenio institucional realizado en el año 2008, con una duración de 24 meses, orientado hacia el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales y de la población rural para la promoción del desarrollo socioeconómico de la Mancomunidad.

Orientado a apoyar principalmente las acciones productivas, se buscó desarrollar el tejido económico, social y político de la mancomunidad, mediante el fortalecimiento de capacidades de gestión y articulación empresarial, el financiamiento de iniciativas empresariales con una visión de sostenibilidad ambiental, económica, y social, y la concertación de espacios participativos de reflexión, en la búsqueda de potenciar la incidencia institucional de los municipios mancomunados.

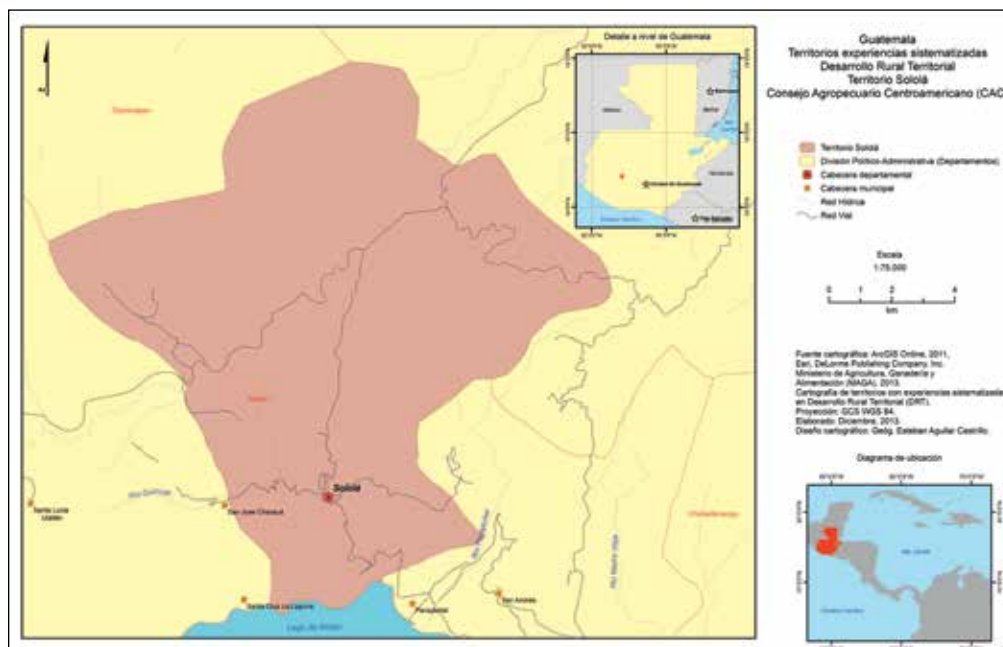
La Manctz'ololyá es una estructura creada el 29 de noviembre del 2009, en el marco del proceso de descentralización del Estado y las nuevas formas de organización intermunicipal, cuya figura son las mancomunidades establecidas en el código municipal.

Para efectos de la ejecución del proyecto mencionado, se creó la Comisión de Fomento Económico de la mancomunidad. El propósito fue promover cambios que contribuyeran

---

65 (Mancomunidad Tz'ololyá, Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación, 2010)

## Mapa 25. Territorio de Sololá, Guatemala



al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, potenciando la producción, el comercio y canalizando iniciativas empresariales que mejoren la competitividad e incremento de oportunidades de empleo y de ingresos económicos.

Las acciones consideradas en el proyecto han involucrado a los actores del territorio mediante el diseño y puesta en marcha de planes de fortalecimiento, mejorando así las capacidades técnicas y políticas, con énfasis en el uso racional de los recursos endógenos del territorio, creando y financiando programas de inversión pública y privada.

### *Resultados alcanzados*

En relación con el fortalecimiento de la Mancomunidad, se han desarrollado actividades que han contribuido al mejoramiento de las capacidades de las Unidades de Desarrollo Económico Municipal (UDEM) de los gobiernos locales que la integran. Este fortalecimiento se ha dado mediante el equipamiento<sup>66</sup> de las UDEM, tendiente a mejorar la elaboración y presentación de propuestas de proyectos, informes de trabajo, mejoramiento en el manejo y administración de archivos, así como de la calidad en la atención de los usuarios.

66 Equipo de cómputo, escritorios, sillas, librerías y archivos por un valor de Q34 527.



También se implementó un plan de formación desarrollado durante todo el proceso de implementación del proyecto. Esta formación estuvo dirigida a la creación de capacidades en formulación de proyectos con enfoque de desarrollo económico local, formación empresarial básica, sistematización de experiencias, desarrollo rural con enfoque territorial, participación ciudadana e incidencia política, formulación presupuestaria de proyectos, elaboración de planes operativos e informes técnicos y evaluación de proyectos de desarrollo. En estas actividades se presentó una baja presencia de la mujer, pues solo ascendió al 25 % de las personas participantes.

La capacitación en materia de empresa estuvo acompañada del financiamiento de proyectos en las actividades de artesanía y agricultura. Sobre este ámbito de la formación se abordaron temas como la empresa, la administración de negocios, el proceso de producción, las estrategias de mercadeo, las formas de distribución, contabilidad, costos de producción y aspectos tributarios.

El diagnóstico previo a estas actividades fue realizado en forma conjunta con los técnicos de desarrollo económico local de los gobiernos municipales y permitió la identificación de 31 grupos organizados, de los cuales se seleccionaron 13.

Como estrategia de apoyo al sector productivo, el proyecto contemplaba la implementación de una ventanilla informativa de apoyo a la Mipyme, pero la mancomunidad optó por crear una Unidad de Comunicación, como canal o vínculo permanente de comunicación con todos los actores del territorio.

Se conformó la Comisión de Fomento Mancomunada con representación pública y privada. Se firmaron convenios de compromiso de los grupos beneficiados, estableciendo las condiciones y responsabilidades entre las partes, así como el tiempo para la implementación del proyecto y los mecanismos a seguir para los desembolsos. Con ello se apoyó a ocho proyectos productivos a nivel comunitario en los municipios de Sololá y Santa Lucía de Atitlán, con 157 familias beneficiarias directas de una inversión de Q513 532. Es importante decir que la participación del sector privado en la Comisión de Fomento Económico fue baja.

Los proyectos financiados estuvieron orientados hacia la construcción y equipamiento de preempacadoras, la ampliación y manejo de un sistema de riego, la elaboración y comercialización de tejidos típicos, y la implementación de buenas prácticas agrícolas y de manufactura. Se apoyó la elaboración de medicinas con productos naturales, la producción de flores bajo invernadero, la crianza y comercialización de pollos de engorde y la producción y comercialización de tomate bajo invernadero.

De una manera especial, se apoyó la habilitación del mercado regional de mayoreo, como una iniciativa de los gobiernos locales asociados en la mancomunidad. Se aportó la construcción de un muro de contención, un muro perimetral, la línea de conducción de agua e iluminación exterior, para lo cual se aportó Q421 000. En este esfuerzo se sumaron la FAO, la AECID, la Fundación Española MUNDABAT, el Proyecto Sololá de Cooperación Canadiense (PROSOL) y la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal de Centroamérica y el Caribe (FUNDEMUCA).

También se organizaron tres ferias agroindustriales y artesanales, dos en el municipio de Sololá y una en el municipio de Santa Lucía Atitlán. Estas se convirtieron en espacios de intercambio de experiencias entre los grupos participantes y otros grupos invitados.

Esta experiencia estuvo acompañada de actividades de capacitación, bajo la modalidad de dos talleres, con el propósito de fortalecer la capacidad comercial de los involucrados en los siguientes temas: ferias comerciales como estrategia de marketing, y calidad y servicio al cliente.

Además, se ejecutó un plan de asesoría y seguimiento técnico dirigido a los grupos productivos a fin de apoyar la implementación y puesta en marcha de los proyectos. El incumplimiento de las actividades programadas fue de un 15%.

### *Lecciones aprendidas*

- a. Los esfuerzos de trabajo mancomunado que en la actualidad parecen demandar un mayor compromiso por parte de los gobiernos locales, enfrentan diversos problemas, entre los que se puede mencionar la falta de recursos económicos que permitan no solo el funcionamiento de la Mancomunidad, sino también el cumplimiento de sus objetivos. Esto último depende todavía, en buena medida, del financiamiento obtenido de distintos agentes de cooperación. El proyecto mencionado efectivamente ha sido una contribución importante para la realización del trabajo desarrollado por la mancomunidad, específicamente al cumplimiento de los objetivos del componente de Desarrollo Económico Local.
- b. Tal y como se ha podido comprobar con la implementación del proyecto, la organización comunitaria juega un papel importante en el desarrollo de las comunidades y en el aprovechamiento de las oportunidades. Dicho factor ha sido evidente, puesto que las iniciativas productivas financiadas por el proyecto se han caracterizado por un alto grado de organización de sus integrantes y su participación en la elaboración de la idea inicial del proyecto, la elaboración del perfil correspondiente, así como en el trabajo de implementación del mismo. De esa manera se han fortalecido diferentes aspectos como el conocimiento del proceso productivo y administrativo, y la capacidad de asociación.
- c. El involucramiento de los comunitarios en el planteamiento de iniciativas de proyectos productivos genera una alta receptividad cuando estos encuentran una relación directa con actividades que conocen y trabajan. Esto es evidente a partir de las características de los proyectos presentados por los distintos grupos que fueron beneficiados.
- d. Los esfuerzos dirigidos para el apoyo financiero e implementación de proyectos productivos en el contexto de comunidades rurales, se constituyen efectivamente en una alternativa de desarrollo, si estos responden a problemas específicos. Estos últimos incluyen la erradicación de la pobreza y la generación de empleo, tal y como se ha logrado determinar a raíz de las motivaciones que han dado lugar a la organización y participación de los beneficiarios en el presente proyecto.

- e. El éxito en la implementación de proyectos productivos, depende de diversos factores, de acuerdo con la información obtenida en este proceso de sistematización. La combinación de procesos de formación empresarial previa a la elaboración de los perfiles de proyectos, así como el acompañamiento técnico en la fase de implementación, han demostrado incidir en una disminución del riesgo de fracaso en la implementación de estos.
- f. La implementación de proyectos productivos, como los que el presente proyecto ha apoyado, representan una alternativa a necesidades de las familias del área rural, además de generar el interés de los comunitarios para su participación en talleres de formación empresarial así como reducir el riesgo de fracaso en la implementación de los proyectos, considerando que el desarrollo de las comunidades depende en buena medida del crecimiento económico.
- g. De acuerdo con lo observado en la presente experiencia, aunque los proyectos productivos apoyados han tenido una alta relación con actividades ya conocidas por los beneficiarios, sean estas agrícolas, avícolas o artesanales, se identifica que la demanda en común entre los proyectos que han sido apoyados, es ampliar la capacidad de respuesta a las exigencias del mercado. Estas están orientadas hacia tres aspectos importantes: i) mejoramiento del nivel de producción, ii) estándares de calidad y iii) el aprovechamiento de las oportunidades de mercado de forma conjunta. Lo anterior deja en evidencia que la expectativa principal de cada proyecto por parte de los beneficiarios no ha sido la simple implementación del proyecto en sí, sino la oportunidad de poner en marcha iniciativas en grupo con expectativas de crecimiento y sostenibilidad en el tiempo.
- h. Debido a la temporalidad que caracteriza a los proyectos de desarrollo, la sustentabilidad en el tiempo es un factor que debe tomarse en cuenta desde el inicio de estos. El presente proyecto ha propiciado esa sustentabilidad, pues los beneficiarios consideran que a diferencia de otros proyectos, éste les ha involucrado como actores principales. Esto se ha reflejado especialmente en el enfoque de los proyectos productivos financiados en respuesta a las demandas identificadas, pues han sido los mismos beneficiarios quienes han planteado sus demandas, necesidades y alternativas de proyectos. Dicha situación favorece la apropiación del proyecto por parte de los beneficiarios.
- i. El proceso de formación empresarial desarrollado con los actores del territorio, aunque importante por la incidencia que puede tener en la posibilidad de financiamiento al fortalecer el proceso de elaboración de perfiles de proyectos, debe ser un proceso constante y no temporal. Esto es necesario a fin de que los beneficiarios adquieran las capacidades requeridas para elaborar por sí mismos las propuestas. En el presente proyecto se pudo observar que el proceso de elaboración de perfiles de proyectos demandó mayor implicación por parte del equipo técnico de la Mancomunidad, un indicador de debilidad para tal efecto por parte de los beneficiarios.
- j. El proceso seguido para la selección y financiamiento de proyectos productivos ha sugerido un cambio importante en cuanto a la forma en que normalmente se brinda el apoyo financiero a las comunidades y a este tipo de actividades. Las actividades desarrolladas en el proceso de selección han demandado una participación activa no solo de los beneficiarios

directos, sino también de los gobiernos locales, a quienes se ha propiciado la oportunidad de generar propuestas en común de proyectos de carácter público, potenciándose así también el rol de las municipalidades como entes de desarrollo local, trascendiendo iniciativas locales para el planteamiento de iniciativas mancomunadas.

- k. La respuesta de los gobiernos locales a las demandas de las comunidades depende, entre otros aspectos, del personal técnico en el que se apoya. Se requiere de personal técnicamente calificado y con capacidad para proponer soluciones a los problemas planteados por los comunitarios. No obstante, dicho factor es influenciado por la alternabilidad de las autoridades locales, cambio que suele ser extensivo al equipo técnico de trabajo. Esta situación explica la necesidad permanente de preparar al personal que deberá atender la gestión municipal, pues no existe personal administrativo municipal de carrera.
- l. El aprovechamiento de los espacios de capacitación propiciados por el presente proyecto ha sido menor a las expectativas. El número de participantes de cada gobierno local indica que la formación técnica no es prioridad para los gobiernos locales, a pesar del reconocimiento de las necesidades expresadas.
- m. A partir de la información obtenida se ha logrado determinar que la profesionalización del equipo técnico incide en la forma de coordinación entre los municipios. Esta coordinación debe permitir que se preste atención conjunta a problemas del territorio, pero al respecto hay debilidades y una visión de trabajo sectorizado que parece sobreponerse a las iniciativas mancomunadas.
- n. La participación de la mujer en el presente proyecto ha sido baja pero evidente en lo referente a proyectos productivos y procesos de formación empresarial. En las actividades de formación técnica, el personal técnico femenino vinculado a los gobiernos locales, fue menor de lo esperado.

### *Conclusiones y recomendaciones*

- a. La implementación del presente proyecto y los resultados obtenidos reflejan la necesidad de continuar desarrollando actividades dirigidas a estimular la economía local de las comunidades. Esta es una de las prioridades e intereses más importantes de las diferentes organizaciones comunitarias implicadas en el proyecto, especialmente por la oportunidad que ha ofrecido para gestionar nuevas alternativas productivas que contribuyan a la generación de ingresos económicos en las comunidades.
- b. El desarrollo de capacidades técnicas para el mejoramiento de actividades de trabajo e iniciativas de proyectos planteados desde los gobiernos locales, depende en buena medida de la capacidad técnica del personal y de la oportunidad de espacios de formación y/o capacitación a los cuales el personal vinculado pueda tener acceso. Siendo este aspecto una de las áreas priorizadas en el presente proyecto, se ha logrado determinar que dicho proceso debe ser continuo e involucrar no solo al personal técnico, sino también a las autoridades locales, de tal forma que el desarrollo de capacidades se dé a distintos niveles, y no solamente a uno en particular.

- c. La implementación de proyectos con criterios técnicos y la utilización de herramientas en la fase de la elaboración del perfil, demanda de los interesados las capacidades necesarias para tal efecto. Aunque el proyecto ha desarrollado actividades para fortalecer este aspecto en los beneficiarios, requiere de acciones de seguimiento y acompañamiento en un mediano y largo plazo, especialmente porque el nivel de escolaridad, tal y como se pudo determinar en las entrevistas realizadas, ha sido una dificultad que influyó en el grado de comprensión y forma de utilización de las herramientas.
- d. Los alcances específicos del presente proyecto se fundamentan en la información obtenida en el trabajo de entrevistas realizado con los actores implicados del proyecto, y lo establecido en el documento del proyecto, objetivos, resultados y acciones concretas por desarrollar. Debido a la ausencia de una línea basal previa a la implementación, la cual permitiera establecer cambios concretos a raíz del trabajo realizado, se considera necesario en procesos similares futuros realizar líneas basales tomando en cuenta los siguientes aspectos: estimación de ingresos anuales, crecimiento de la producción, niveles de ventas, participación en el mercado, número de personas involucradas en actividades productivas, así como la relación beneficio/costo.
- e. Los beneficios obtenidos a raíz del desarrollo de capacidades técnicas, son observables en el mediano y largo plazo, lo cual sugiere un seguimiento a las actividades relacionadas, para que las autoridades locales puedan identificar dichos beneficios. En el presente proyecto se percibe una baja valoración por parte de la Junta Directiva de la Mancomunidad en cuanto a las actividades de formación llevadas a cabo, puesto que las opiniones relacionadas a los beneficios ofrecidos por el proyecto, giran en torno al financiamiento para la implementación de proyectos de desarrollo económico, tanto públicos como privados. Lo anterior refleja la necesidad de que la Junta Directiva tenga un involucramiento más cercano a la Mancomunidad, a fin de poder visualizar los beneficios derivados de la formación del equipo técnico y otras acciones relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades humanas.

Se recomienda darle seguimiento a los grupos que participaron en el proceso de convocatoria de proyectos que no fueron favorecidos financieramente, de tal manera que puedan darle una estructura más sólida a su propuesta para optar a futuras convocatorias que organice la Mancomunidad u otras organizaciones promotoras de la economía local.



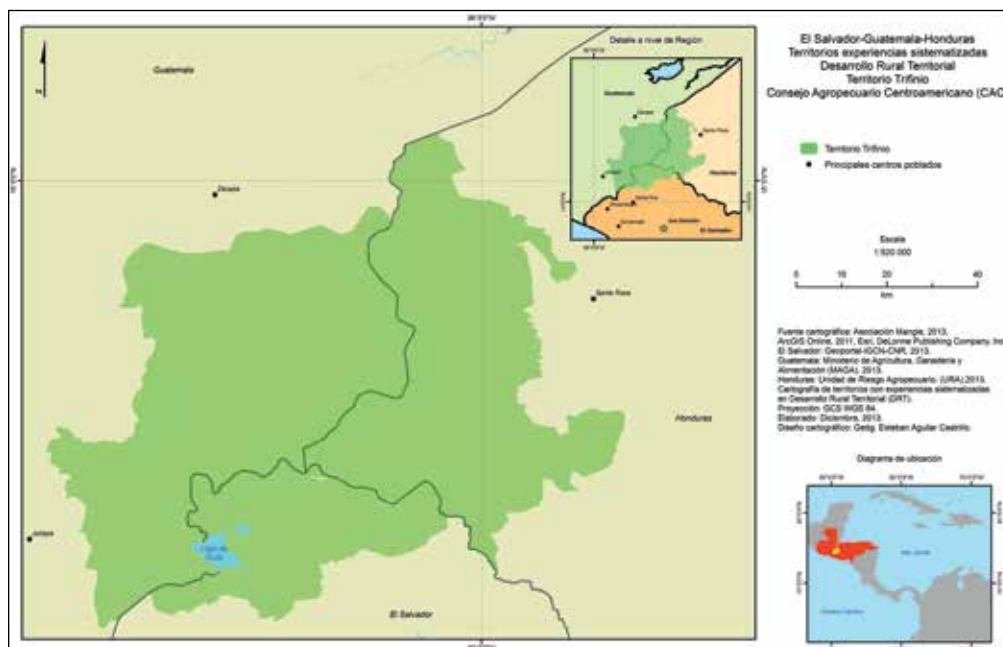
# 9

## LA EXPERIENCIA DEL TERRITORIO TRINACIONAL DE EL TRIFINIO EN EL NORTE DE CENTROAMÉRICA

### Antecedentes u origen de la experiencia

La región de El Trifinio es un territorio de 7 541 km<sup>2</sup>, con 45 municipios ubicados en una zona fronteriza entre los límites de Guatemala, Honduras y El Salvador. Es considerada estratégica por los importantes recursos naturales con que cuenta, compartidos por los tres países.

**Mapa 26. Territorio de El Trifinio**



En el espacio territorial de la región se sitúan las cabeceras de tres de las cuencas más importantes de Centroamérica, de los ríos Lempa, Motagua y Ulúa. Estas cuencas son vitales para el abastecimiento de agua de los grandes centros urbanos como el Área Metropolitana de San Salvador, generación hidroeléctrica y zonas de producción agropecuaria.

La población se estima en alrededor de 700 000 habitantes y el 12 % de ella pertenece a la etnia Maya Chortí (88 000 habitantes).

La región se caracteriza por una pobreza marcada: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,552 y se sitúa por debajo de los promedios de los tres países. Los servicios de salud son deficitarios. El analfabetismo está por encima del 30 % y en la zona hondureña del Trifinio llega a 80 %. El abastecimiento de agua potable alcanza en Guatemala el 44 % de la población, en El Salvador el 34 % y en Honduras el 29 %.

El valor de la producción agropecuaria de la región se calcula en aproximadamente USD 500 millones al año. El café genera más del 70 % de ese valor, y los granos básicos (maíz, frijol y arroz) un 12 %. El resto se divide entre ganadería y hortalizas.

El cambio climático se manifiesta en la elevación de la temperatura media, con una evapotranspiración incrementada. Esto afecta sobre todo al abastecimiento de agua en comunidades rurales y a sus cultivos de subsistencia, especialmente a la producción de maíz y frijol.

Se ha producido deforestación en la búsqueda de incrementar el cultivo de café y también las actividades de subsistencia, lo que provoca escorrentía, reducción de la filtración de agua, erosión de los suelos y sedimentación de los ríos. El manejo de ganado en superficies no aptas causa compactación de la tierra, con una reducción paulatina de los rendimientos productivos.

El uso y manejo forestal se encuentra muy restringido, principalmente por dos factores: por una parte, la baja productividad del bosque por suelos muy pobres y compactados, y por otra parte, la extrema reglamentación gubernamental en los tres países. Además hay frecuentes incendios forestales, y se le da poco valor al bosque. La población y la producción ejercen presión sobre el recurso forestal y reducen su superficie.

Entre los años 1986 y 1999 fue la fase inicial del Plan Trifinio, con la realización de un diagnóstico socioeconómico que dio origen a la formulación del Plan, con una inversión prevista de USD400 millones de cooperación internacional para impulsar el proceso de desarrollo. La respuesta efectiva fue limitada por la situación conflictiva en que se encontraba Centroamérica.

El primer proyecto de inversión fue el Proyecto Piloto de Desarrollo de la Región Trifinio, que también constituyó el primer esfuerzo conjunto de los tres países por trabajar en un territorio común, con un objetivo compartido, involucrando a instituciones de los tres países y con una sola estructura administrativa. Dicho proyecto se ejecutó entre los años 1992 y 1999.

En esa misma época se implementaron dos programas importantes: el Proyecto de Desarrollo de Zonas de Fragilidad Ecológica, y el Proyecto de Racionalización Energética y Protección Ambiental. Estos proyectos respondieron a un enfoque vertical y descendente, en que la participación ciudadana tenía poca importancia, al igual que la participación de los gobiernos locales.

Entre los años 2000 y 2010 la Comisión Trinacional del Plan Trifinio impulsó un primer programa con un enfoque de manejo de cuencas, con la ejecución del Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa. Este programa dio origen a un proceso de articulación de los actores y socios estratégicos con un enfoque territorial, con cuatro componentes: manejo sostenible de los recursos naturales; prevención y mitigación de desastres; fomento a la diversificación económica, y fortalecimiento institucional.

Esta primera iniciativa de carácter territorial permitió a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio focalizar sus intervenciones en el tema del agua, como elemento articulador, y reformular sus intervenciones a través de la Estrategia Agua Sin Fronteras.

Todo este proceso ha permitido establecer una visión del Plan Trifinio que se define en los siguientes términos: *“Las poblaciones de la región trifinio, construyen en forma integral su propio desarrollo, conviviendo armónicamente con los recursos naturales, considerando el territorio compartido por El Salvador, Guatemala y Honduras, como unidad ecológica indivisible, con beneficios económicos, sociales y ambientales sostenibles”* (Padilla et al., 2011:9).

## **La Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa**

Es una entidad autónoma de derecho público que nace como una iniciativa de los gobiernos municipales de los países participantes localizados en la región de fronteras compartidas. Tiene como objetivo la promoción y construcción de una agenda conjunta de desarrollo. Desde el año 2008 promueve el establecimiento de una alianza estratégica de cooperación entre más de 10 mancomunidades locales como un Parlamento Trinacional de Autoridades Locales. La mancomunidad está integrada por 21 municipios pero más de 40 municipios de los tres países han participado en diferentes actividades de este esfuerzo de cooperación fronteriza, con el río Lempa como denominador común.

En función de lo anterior, la mancomunidad trinacional inició de manera conjunta el impulso de políticas públicas locales transfronterizas, así como un proceso de planificación integral de desarrollo territorial Trinacional de tres niveles (Trinacional, Mancomunado local y Municipal), como instrumentos para la promoción del desarrollo integral compartido. Esto se hizo mediante la ejecución del proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano. (Padilla et al 2011)

Hubo que llegar a consensos sobre los conceptos y metodologías de planificación territorial aplicados en los países y plantear una propuesta metodológica que pudiera ser aplicada en el territorio del Trifinio de manera estandarizada. Esto se logró a través de reuniones, talleres e intensas jornadas de trabajo con la participación de los entes rectores de la planificación en los tres países: el Viceministerio de Vivienda, Transporte y Desarrollo Urbano de El



Salvador; la Secretaría General de Planificación - SEGEPLAN de Guatemala y la Secretaría de Planificación de Honduras, con la participación de socios institucionales como la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, el CATIE, la GIZ, la Secretaría de Integración Social Centroamericana - SISCA, el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PRESANCA, ambas del SICA, y los presidentes y gerentes de mancomunidades de municipios de cada país, asociados con la mancomunidad Trinacional. En este proceso se contó con el asesoramiento de expertos locales, nacionales e internacionales contratados por el Proyecto de Cohesión Social. En esta primera fase, que concluyó en el 2010, se llegó a definir una Guía Metodológica para la planificación del desarrollo territorial en la Región del Trifinio. (Padilla *et al* 2011)

En 2011, la Comisión Trinacional del Plan *Trifinio* (CTPT), la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa y el Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP) del CATIE, participaron en el Primer Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial, lo cual marcó el inicio de la participación de las tres instituciones en el proceso de implementación de la ECADERT. Esta vinculación fue facilitada y apoyada por el CATIE, por ser miembro de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico de la ECADERT. EL CATIE por medio del MAP promueve en Trifinio la gestión territorial del desarrollo rural para contribuir en la reducción de la pobreza y la inequidad en la región. En el territorio del Trifinio MAP CATIE ha desarrollado alianza estratégica con la CTPT, la mancomunidad Trinacional del Río Lempa y con más de 40 organizaciones locales.

### *Desarrollo de la experiencia*

Los participantes del Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial han tenido vinculación directa con la experiencia del Trifinio desde el mes de junio del 2009.

La situación de la experiencia del Trifinio en el momento que los participantes del curso se vincularon a ella, se encontraba en la fase de generación de información actualizada del territorio, por medio de un estudio territorial que se denominó el Estado de la Región del Trifinio. Dicho estudio recopiló la información más relevante de carácter socio económico, ambiental e institucional de la Región en forma integrada. Este fue, asimismo, el momento de inicio de la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Estratégico Territorial Trinacional –PIDET.

Para ello, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa cuenta con los recursos de cooperación para la contratación de expertos para apoyar a las instituciones participantes en la conducción y ejecución del proceso de realización del PIDET.

### *Síntesis narrativa*

Posteriormente al Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial, la vinculación y la participación del equipo ECADERT del Trifinio se ha hecho mucho más intensa, procurando incidir en que el proceso de planificación del desarrollo territorial del Trifinio sea articulado con los lineamientos estratégicos, ejes transversales y líneas de acción de la ECADERT.

Una de las primeras acciones fue compartir con los decisores, tanto de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa como de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, el resumen de la estrategia. Al mismo tiempo, se explicó la importancia de articular los esfuerzos en el territorio para tener mayor impacto de las intervenciones y mejorar la participación de todos los actores del territorio con una visión común.

De hecho, tanto el Plan Trifinio como la Mancomunidad Trinacional, habían iniciado cada una por su lado sus procesos de planificación estratégica. Asimismo, se consideró importante que las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT conocieran las acciones que se estaban desarrollando para que el territorio del Trifinio fuera reconocido como territorio transfronterizo en el marco de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. Uno de los logros más importantes del equipo del Trifinio fue incidir en que tanto la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa como la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, llegaron al consenso de unificar el proceso de planificación para el desarrollo del Trifinio con un enfoque territorial, a través del planteamiento de la ECADERT, y de solicitar conjuntamente, tanto a las comisiones nacionales como al Consejo Agropecuario Centroamericano, el reconocimiento del territorio del Trifinio como territorio transfronterizo.

Una vez alcanzado el acuerdo de unificar el proceso de planificación estratégica, el equipo del Trifinio participante en el curso realizó la presentación de la ECADERT a la mesa interinstitucional participante en el proceso y a la mesa de expertos contratados para la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Estratégico Territorial Trinacional (PIDET). Se puso de manifiesto que el esfuerzo de planificación territorial del Trifinio tenía muchas coincidencias tanto conceptuales como metodológicas, que podrían favorecer el alineamiento del PIDET. La propuesta concreta fue entonces, que el PIDET debería estar alineado con el planteamiento estratégico de la ECADERT, para responder al mandato de los Jefes de Estado del SICA sobre el desarrollo de los territorios rurales.

### *Principales hechos y cambios significativos durante el proceso*

Pueden enumerarse cinco momentos importantes durante el proceso:

1. El acuerdo inter-institucional para desarrollar acciones articuladas para un proceso de planificación regional con un enfoque territorial.
2. Fase de diálogo y concertación para definir la metodología aplicable a nivel regional, a partir de las experiencias de los tres países, teniendo como resultado, una Guía Metodológica de Planificación y Ordenamiento Territorial.
3. Diálogo entre la Junta Directiva de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa, con las Autoridades de la Secretaría Ejecutiva Trinacional del Plan Trifinio para articular esfuerzos en el territorio. El resultado fue el intercambio de información sobre las acciones de cada organización, identificando las posibilidades de acciones coordinadas.
4. La Participación de personal gerencial, tanto de la Mancomunidad Trinacional como del Plan Trifinio y del CATIE como institución socia del Plan Trifinio, en el Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Territorial. Como resultado se logró el apropiamiento de la ECADERT y de su marco metodológico.

5. La incidencia del equipo participante, en la fase inicial del proceso de elaboración del Plan Estratégico Territorial Trinacional, para alinear el esfuerzo de planificación territorial de la Región del Trifinio con la ECADERT.

### *Principales logros o resultados de la experiencia*

Fue necesario armonizar gradualmente el proceso del Curso de Gestión del Desarrollo Territorial con la realidad del Territorio del Trifinio.

Como parte del curso se requería definir un territorio para efectos de realizar las actividades prácticas de aplicación del conocimiento adquirido, lo cual llevó a pensar en cuatro posibilidades, en función del tiempo disponible y de la capacidad humana que se tenía para poder desarrollar esta práctica.

- a. Una primera posibilidad fue en un municipio por país, lo cual se descartó porque no tenía carácter de regionalidad y serían simplemente la suma de la planificación de tres municipios.
- b. Una segunda posibilidad fue definir el ejercicio en el área delimitada como Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad, lo cual tendría que tener el aval de muchas entidades, entre ellas, los entes rectores de las áreas protegidas, los municipios, las mancomunidades presentes, las autoridades del Plan Trifinio y contar con la priorización de las comisiones nacionales de la ECADERT.
- c. Una tercera posibilidad fue considerar el área de los municipios que integran la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa dentro de la Región del Trifinio, lo cual requería de la aprobación de las autoridades de la Mancomunidad Trinacional y de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y esto tenía una desconexión con las prioridades de las comisiones nacionales de la ECADERT.
- d. Por último, se concluyó que en lugar de definir un territorio y partir de cero, sería más conveniente aprovechar el proceso de planificación territorial iniciado en la Región y tratar de alinear el esfuerzo con la ECADERT, lo cual no sería solamente un ejercicio académico, sino más bien una experiencia de aplicación real en un proceso existente.

Por lo anterior, la participación del equipo se ha centrado en incidir como grupo asesor en el grupo interinstitucional, para que se logre el alineamiento de este esfuerzo de planificación territorial con la ECADERT.

Otro aspecto por considerar es que el territorio del Trifinio ha sido definido así desde 1986, existiendo un tratado suscrito por los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, que define el territorio en sus 45 municipios, alrededor del Macizo de Montecristo, que es el punto de origen del Plan, para su conservación y el desarrollo armónico y equilibrado de las poblaciones que viven a su alrededor, como zona fronteriza. Asimismo, se trataba de una región estratégica para los tres países, en donde se generan caudales de agua importantes de tres de las cuencas hidrográficas más grandes de Centroamérica: Ríos Lempa, Motagua y Ulúa. Además, hay una herencia cultural y natural compartida por los tres países, ahora reconocida como Reserva de Biosfera Transfronteriza: Trifinio-Fraternidad. El artículo 3 del Tratado define a la Región como un área de especial interés de los tres países que representa una unidad indivisible en la que solo la acción conjunta y coordinada de los

tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales.

## **Análisis y caracterización de los actores y redes**

### *Actualización y elaboración del Mapeo de Actores Claves a nivel Trinacional*

El proceso de elaboración del mapeo trinacional de actores claves se fundamenta en los mapas de actores elaborados a nivel mancomunado, en el marco de la ejecución del Proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios Fronterizos del Trifinio Centroamericano. Por ello, cada territorio mancomunado forma una red de actores.

**Paso 1:** Definir claramente el objetivo de la intervención y lograr un entendimiento inicial del sistema.

Consiste en tener un claro entendimiento de los objetivos del proceso en general.

**Paso 2:** Identificar los actores claves.

Se consolida el listado de actores considerando los mapas de actores elaborados a nivel mancomunado, determinando los beneficiados potenciales de la intervención, así como los posibles impactos adversos, los grupos vulnerables existentes, los opositores y aliados, y las relaciones establecidas entre los actores. Se hace una agrupación de actores y entre ellos se selecciona a los actores claves.

**Paso 3:** Evaluar los intereses de los actores en relación con la intervención, y los impactos respecto a estos intereses.

Consiste en definir las expectativas de los actores, los beneficios que ellos esperan del proyecto, los recursos que esperan movilizar, y los conflictos de interés de cada uno de ellos respecto del objetivo del proyecto.

**Paso 4:** Evaluar la influencia e importancia de los actores.

La influencia, el peso o fuerza de los actores del sistema puede ser diferente. Algunos de los actores poseerán una importante influencia sobre el resto de actores y sobre el sistema en sí, mientras que la influencia de otros será más limitada.

**Paso 5:** Establecer una estrategia para la participación de los actores.

Hay que definir cuáles actores deberían participar, de qué manera, en qué fase del ciclo del proyecto, de manera que contribuyan de la mejor forma al diseño del proyecto. Asimismo se recomienda el uso de una matriz que aclare los roles que jugarán todos los actores claves en cada fase del ciclo del proyecto.

## **Paso 6:** Diseño de sociograma regional

Es una técnica que pretende obtener una radiografía grupal, es decir, busca obtener de manera gráfica, mediante la observación y contextualización, las distintas relaciones entre sujetos que conforman un grupo, poniendo así de manifiesto los lazos de influencia y de preferencia que existen en él.

## **Paso 7:** Desarrollo de base de datos y sistema de información geográfica del Mapeo de Actores Claves.

Como parte de la interacción del diagnóstico social, considerando las iniciativas detonadas en la región Trifinio, se creará una base de datos dinámica que permita la generación de información a través de mapas temáticos que reflejen la interacción de ACTORES – SECTORES – TERRITORIO, evaluando el grado de impacto, pertenencia, identidad y cohesión MUNICIPIO – DEPARTAMENTO – REGIÓN – NACIÓN (El Salvador-Honduras-Guatemala).

## **Información y creación de capacidades de los actores participantes**

El equipo facilitador compartió información de la ECADERT, en primer lugar, con las autoridades de las instituciones involucradas en el equipo facilitador (CTPT, mancomunidad Trinacional, CATIE, SECAC).

De esta manera, se realizaron reuniones con el Secretario Ejecutivo de la *Comisión Trinacional del Plan Trifinio* y con el presidente de la Mancomunidad Trinacional. Producto de estas reuniones informativas, el equipo facilitador elaboró cartas de entendimiento interinstitucionales para impulsar la planificación territorial, de manera conjunta. La carta fue firmada por las autoridades como un compromiso para la planificación territorial y para impulsar la ECADERT en el Trifinio.

El equipo facilitador realizó reuniones informativas sobre la ECADERT con los gerentes de las mancomunidades y el personal de las Unidades Ambientales, con el fin de ampliar la información sobre el proceso ECADERT por impulsar en Trifinio.

En octubre 2011, el equipo facilitador participó en un Foro Regional sobre Investigación para el Desarrollo, organizado por CATIE en Trifinio, con apoyo de IARD, ECADERT, SECAC y CTPT. En el foro se presentaron las experiencias de desarrollo promovidas por las instituciones miembros del equipo facilitador. Como resultado de este foro, se acordó con la SECAC realizar un segundo foro regional en 2012 sobre experiencias de desarrollo rural en territorios transfronterizos, proponiendo como sede el territorio Trifinio.

También, el equipo facilitador realizó reuniones de intercambio sobre los componentes y líneas de trabajo de ECADERT con las empresas consultoras encargadas de realizar la planificación territorial, lográndose la incorporación de líneas de ECADERT y otras temáticas, como ejes para la planificación territorial.

Los ejes estratégicos del PIDET, en los que se retoman los componentes y líneas de la ECADERT, fueron:

- Salud educacional y seguridad alimentaria
- Desarrollo económico local
- Cohesión social y redes de cooperación local y transfronterizas
- Identidad cultural y étnica
- Protección y uso sostenible de los recursos naturales
- Institucionalidad para el desarrollo integral
- Sistemas de asentamientos humanos

El PIDET también retomó los ejes transversales de equidad e inclusión social en territorios rurales, educación y formación de capacidades y gestión del conocimiento.

El proceso de planificación territorial PIDET cuenta con un programa de actividades, el cual ha permitido al equipo facilitador involucrarse y contribuir en diferentes momentos del proceso con información sobre la Región y también por medio de entrevistas. El proceso PIDET incluye la elaboración de un plan Trinacional, elaboración de planes en territorios mancomunados nacionales, y planificación a nivel municipal.

## **Eventos de diálogo y negociación**

En las primeras reuniones con gerentes y representantes de las mancomunidades, se presentaron dificultades de entendimiento sobre los objetivos del proceso ECADERT, esto porque también no estaba bien definido el proceso de planificación territorial. En siguientes reuniones con las mancomunidades y entes rectores de planificación, se logró mayor comprensión de los objetivos y se identificaron oportunidades para su integración en el PIDET. Asimismo, se facilitaron espacios de diálogo y negociación con las empresas consultoras para incorporar los enfoques de ECADERT en la guía metodológica para la elaboración del PIDET.

## **Organización de los GAT**

### *Precisión de objetivos y elementos que dan cohesión al GAT*

El proceso de planificación territorial PIDET ha consolidado un Comité Interinstitucional para el seguimiento del proceso, que constituye una plataforma territorial trinacional. En aras de no crear nuevas estructuras (GAT), esta plataforma es la que coordina el proceso PIDET y con ella, el equipo facilitador comparte y orienta las líneas de trabajo de la ECADERT.

### *Estructura de funcionamiento*

El proceso es conducido por un Comité Interinstitucional conformado por:

- Entes rectores del tema territorial de los tres países
- Presidentes y Gerentes de mancomunidades de la Región
- Instituciones regionales en el marco del SICA: Comisión Trinacional Plan Trifinio con sus programas, proyectos, y socios como CATIE, GIZ, entre otros; Programa Centroamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PRESANCA II; y la Secretaría de Integración Social de Centroamérica, SISCA.
- Equipos técnicos especializados contratados temporalmente.

### *Programas de trabajo*

Este Comité se reúne una vez por mes para dar seguimiento al PIDET. En cada reunión se incluyen temas de seguimiento para la incorporación de los lineamientos de la ECADERT.

## **Institucionalidad del GAT**

### *Conflictos*

El Comité Interinstitucional cuenta con una institucionalidad reconocida por medio de las instancias nacionales y las instancias territoriales. Tanto la CTPT, PRESANCA II, SISCA, la mancomunidad Trinacional y CATIE a nivel territorial, participan activamente en este comité. La firma de una carta de entendimiento entre la CTPT y la Mancomunidad Trinacional, fortaleció el proceso de planificación conjunta territorial.

### *Ubicación del GAT en el marco de las instancias de participación y gestión a nivel territorial y nacional*

El GAT actualmente lo constituye el Comité Interinstitucional, creado para la gestión territorial de la Región del Trifinio. Dicho GAT no tiene articulación con las Comisiones Nacionales, y los interlocutores son las gerencias de la Mancomunidad Trinacional y de la Unidad Técnica Trinacional del Plan Trifinio ante las instancias nacionales participantes, que no necesariamente son las mismas que conforman las Comisiones Nacionales.

### *Bases técnicas, financieras y políticas que sostienen al GAT*

El Comité cuenta con una buena participación institucional. En la parte técnica son varias instancias que colaboran, entre las cuales se encuentran el CATIE, PRESANCA II y los Ministerios de Planificación. Los gobiernos locales y la CTPT brindan el apoyo político. En términos financieros, el Comité cuenta con su propia contrapartida y con respaldo de proyectos de la Mancomunidad Trinacional. Se requiere de una estrategia de sostenibilidad financiera para el Comité.

### *Prospectiva y planificación estratégica del desarrollo del territorio*

En 2012 se está completando el PIDET, a través de un proceso de consulta con las redes de actores identificados en los territorios de las mancomunidades.

Este proceso se desarrolla en cuatro niveles:

- Nivel Regional (Trinacional)
- Nivel de Mancomunidades Nacionales
- Nivel de Municipios
- Planes de Acción a Nivel de Microcuenca

Para lo anterior, las definiciones estratégicas territoriales se encuentran en proceso. Sin embargo, hay elementos generales que guían el PIDET y que sirven para presentar los primeros planteamientos estratégicos. Este comité interinstitucional requiere de

un acompañamiento para ayudarle en la definición de líneas de trabajo, más allá del seguimiento al PIDET. El nivel de planificación regional será el marco general que orientará los siguientes niveles de planificación, lo cual se sustentará en el proceso de consulta con las redes de actores.

### *Visión compartida de futuro del territorio*

La región del Trifinio es considerada una unidad ecológica indivisible de territorios transfronterizos compartidos. El desarrollo humano sostenible es el principal elemento de visión estratégica territorial. Esto se deriva de las estrategias institucionales de la CTPT y la Mancomunidad Trinacional, actores principales del PIDET. Los planes nacionales de los tres países, consideran a los municipios de la región como prioridad para las estrategias de intervención de los Estados.

## **Definición de acciones estratégicas para el desarrollo del territorio**

El Comité como tal no ha definido sus líneas de trabajo futuro, lo cual dependerá del proceso estratégico que se defina con el PIDET. Los retos para el futuro trabajo del comité se enmarcan en los siguientes aspectos:

- Desarrollo Productivo y Social
- Conservación Ambiental
- Protección y Conservación del Patrimonio Cultural
- Gestión de Riesgos
- Propuesta y Análisis del Sistema Hidrográfico y de Drenaje considerando las Cuencas Hidrográficas como Unidad Básica de Planeación
- Desarrollo Rural Integrado
- Vivienda y Desarrollo Urbano
- Sistemas Infraestructurales
- Sistema Vial y Transporte
- Desarrollo del Turismo Sostenible
- Fortalecimiento Institucional

## **Vinculación de la agenda estratégica o el plan del GAT con las agendas de los municipios u otras entidades que participan en el grupo**

Existe un plan de trabajo definido en forma conjunta bajo el cual todas las entidades participantes están vinculadas en su ejecución.

## **Precisión de líneas de base, metas e indicadores**

Actualmente se cuenta con el Diagnóstico Integrado del Territorio que reúne la información disponible en los tres países, relacionada con la Región. Se han realizado análisis socioeconómicos y ambientales que definen un escenario actual, considerado como la línea de base.

Las metas e indicadores se formularán en una fase posterior, luego del proceso de consulta.



## Gestión de los GAT

### *Acceso a recursos:*

Las instituciones participantes aportan el tiempo de su personal técnico participante en las actividades programadas, pero se cuenta con recursos del proyecto de Cohesión Social en Municipios Fronterizos con el objeto de cubrir la logística y también para la contratación de consultores para la elaboración de trabajos técnicos en el proceso de formulación del PIDET.

### *Normativa de administración o asignación:*

En este proceso se dispone de recursos del proyecto de Cohesión Social y la entidad administradora es la Mancomunidad Trinacional. El grupo interinstitucional y la Junta Directiva de la Mancomunidad de municipios deciden, en forma conjunta, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de las fases.

### *Mecanismos de seguimiento y monitoreo:*

Elaboración de memorias de las reuniones de trabajo en donde se asignan las responsabilidades de los participantes y monitoreo a través del equipo técnico de la mancomunidad Trinacional, verificando el cumplimiento de los acuerdos, los cuales se revisan en cada reunión de trabajo.

### *Alianzas operativas con otros entes y organizaciones:*

Se cuenta con alianzas con otros proyectos tanto en el marco del Plan Trifinio, como de otras entidades de cooperación, y con el Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala para el manejo de la información territorial. Asimismo, hay alianzas con otras entidades en el plano internacional como: Centro de Estudios de Política Internacional - CESPI; la Diputación Provincial de Huelva, y Oxfam Italia, quienes asesoran puntualmente el proceso.

### *Mecanismos y modalidades de evaluación y retroalimentación:*

Como parte de la formulación del Plan se estará diseñando un sistema de evaluación y retroalimentación, que permita ir actualizando el proceso de planificación a partir de los resultados de sus fases de implementación. Actualmente se cuenta con el Sistema de Información Territorial Trinacional SINTET, conformado por módulos que contienen indicadores de gestión municipal, de recursos naturales, equidad de género, seguridad alimentaria y nutricional y manejo de desechos sólidos, cuyo objetivo es contar con información para el monitoreo de los avances.

## *Lecciones aprendidas*

### **Sobre condiciones externas y factores externos que contribuyeron o dificultaron el logro de los objetivos:**

- El hecho coincidente de que en el territorio del Trifinio se esté realizando una acción de planificación territorial, es un factor determinante para contar con un proceso bastante consolidado y en marcha.
- Las prioridades de las Comisiones Nacionales de la ECADERT son diferentes a las esperadas para identificar el territorio del Trifinio como de interés, para definirlo como territorio ECADERT, por lo que es necesario continuar en la gestión para contar con el apoyo de dichas comisiones. Existe plena voluntad de las autoridades del Plan Trifinio y de los municipios participantes.

### **Sobre aspectos metodológicos de la gestión del desarrollo territorial**

- Existen iniciativas ya encaminadas en los territorios y no hay necesidad de partir de cero. Posiblemente solo hay que ajustarlas para estas se orienten hacia los planteamientos metodológicos de la ECADERT.
- En un territorio transfronterizo, es necesario que los actores de los países participantes dialoguen acerca de sus experiencias en el tema para armonizar planteamientos metodológicos que puedan plasmarse en una propuesta común que oriente las acciones en un mismo sentido.

### **Otros aprendizajes:**

- Mediante el planteamiento estratégico de la ECADERT, las instancias participantes han identificado la necesidad de tener una mayor articulación para lograr el enfoque territorial.
- La falta de reconocimiento de los Estados hacia los territorios transfronterizos hace que se tenga mayor grado de dificultad para atraer la atención de las instituciones con el fin de focalizar las inversiones en dichos territorios. Ejercicios como el desarrollado con esta planificación territorial, van mejorando la percepción de los Estados y permiten atraer la atención hacia la Región.





# 10

## EXPERIENCIA DE BARAHONA, REPÚBLICA DOMINICANA

### El contexto general<sup>67</sup>

La República Dominicana ocupa dos terceras partes del territorio de la Isla La Española, que comparte con la República de Haití. Tiene una población de 9 445 281 habitantes, según el Censo de Población y de Vivienda del año 2010, y una superficie de 48 442 km<sup>2</sup>. Tanto por superficie como por población, la República Dominicana es el segundo país más grande del Caribe, después de Cuba.

El desempeño económico de República Dominicana en los últimos años, medido por el comportamiento del PIB per cápita, ha sido significativo, al pasar de un valor de 2344 dólares en el año 2003 a 5762 en el año 2012 (Banco Central de la República Dominicana 2013:58); esto como una consecuencia del comportamiento del Producto Interno Bruto que ha registrado tasas de crecimiento anual significativas, aun con manifestaciones de inestabilidad.

Uno de los determinantes que explican el crecimiento económico registrado en dicho período, es la creciente inversión extranjera que se incrementa en forma significativa a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. De esta manera, el auge inversor se ha traducido en estabilidad política, crecimiento económico y reformas estructurales, así como en determinantes sectoriales, como es el hecho de que el país dejó de depender en sus exportaciones de recursos naturales y avanzó así hacia una base exportadora de manufacturas. En el sector de servicios, mediante una reforma a la empresa pública y nuevas legislaciones en telecomunicaciones y energía, se abrieron espacios antes cerrados a inversionistas extranjeros (Vergara 2004).

---

<sup>67</sup> Algunos elementos tomados del documento de Alba, M. et al. 2012. "Desarrollo de los territorios rurales en República Dominicana", trabajo final del Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.

Esta inversión extranjera ha tenido un impacto positivo sobre el crecimiento de las exportaciones. Efectivamente, el valor de estas creció de un monto de USD4 613 718 000 en 1997 a USD9 078 911 800 en el 2012, diversificándose a bienes manufacturados y otros productos no tradicionales (Banco Central de la República Dominicana 2013).

De acuerdo con el Informe de Seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de 2010, la pobreza extrema afectaba al 10,4 % de la población, y la pobreza general alcanzó el 34 %. Cabe destacar que a partir de 2006, los niveles de pobreza evidencian una tendencia a la reducción. No obstante, la mitad de la población rural sigue siendo pobre (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD 2013).

A finales de la primera década del siglo XX, el coeficiente de Gini de concentración del ingreso disminuye de 0.497 a 0.490, mostrando una ligera mejoría en la distribución de los ingresos familiares (Morillo 2012:26).

Las cifras anteriores evidencian que aun con los positivos indicadores económicos, este país no logra tener un impacto significativo en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

La sociedad dominicana todavía no ha podido resolver problemas de orden estructural, como son las brechas existentes entre los distintos territorios en materia de desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, quienes aún no tienen un acceso adecuado, en términos de calidad y cantidad, a servicios fundamentales como la alimentación, la salud y la educación. Los indicadores elaborados por el PNUD señalan grandes diferencias en materia de desarrollo humano entre las diversas regiones del país (PNUD República Dominicana 2008).

Otro de los elementos estructurales de la sociedad dominicana, que en materia de desarrollo rural tiene un especial significado, corresponde al déficit institucional existente, que se expresa en una débil presencia del Estado en los territorios menos desarrollados. Con ello se evidencia que el nivel de acceso a las oportunidades depende de la “zona en que se viva, la clase social a la que se pertenezca, el sexo o la capacidad de incidencia pública que se posea” (PNUD República Dominicana 2008: 27).

La organización y participación de las comunidades pertenecientes a los territorios de más bajo desarrollo se presenta como una necesidad para el logro de aspiraciones nacionales relacionadas con la equidad y la inclusión de la ciudadanía en la vida nacional. El desarrollo tiene como condición la participación ciudadana, la ampliación de la democracia y la apropiación de los procesos por la población implicada.

La inequidad y la falta de oportunidad en la República Dominicana tienen una cara más rural que urbana. Mientras en la zona urbana el 39,3 % de la población se encontraba en situación de pobreza en el 2011, en la zona rural era el 48,2 % de la población. Y si se observa la población indigente, la situación es mucho más desigual, ya que en la zona urbana el 8,2 % de la población está en condición de indigencia, mientras en la zona rural esa proporción se eleva al 15,2 % (Morillo 2012).

Pedro Juan del Rosario y Julio Morrobel clasifican los territorios rurales de República Dominicana en cinco categorías, con base en la densidad de la población y su cercanía a los

centros urbanos: 1) predominantemente rural, 2) significativamente rural, 3) ligeramente rural, 4) significativamente urbano y 5) predominantemente urbano (Del Rosario & Morrobel 2011:31-35). Tomando como base esta clasificación, llegan a la conclusión de que el 51,6 % del total de los hogares pobres están ubicados en las zonas más ruralizadas (categorías 1, 2 y 3) y de que en la zona predominantemente rural se concentra la mayor cantidad de hogares pobres (27,9 %) (Del Rosario & Morrobel 2011:37).

Con ello, estos investigadores están indicando que la dinámica económica y su relación con los centros urbanos generan mayores posibilidades de empleo y de servicios, factores que se traducen en mejores condiciones de vida para la población que habita estos territorios.

La cantidad de hogares pobres es mucho mayor en las “zonas predominante rurales”, caracterizados por la alta presencia de sistemas campesinos de agricultura tradicional por cuenta propia y de subsistencia, en alto grado marginal, acompañadas por una alta proporción de micro empresas no agrícolas, también con carácter de subsistencia y en condiciones muy precarias. Su baja densidad de población y la lejanía de mercados dinámicos dificultan la emergencia de situaciones de desarrollo de forma sostenida (Del Rosario & Morrobel 2011:38).

De acuerdo con la clasificación elaborada por los autores citados, los territorios más dinámicos tienen actividades agrícolas de mucho dinamismo mercantil y tecnológico con impacto importante en el empleo y en los ingresos de los hogares.

En las últimas dos décadas la economía del país se ha diversificado y ampliado, como lo deja ver la composición del empleo. Entre 1997 y 2007, el empleo agropecuario se redujo de 20 % del total a un 14,5 %; y el de manufacturas de un 18 % a un 14 %. Los servicios, en cambio, han incrementado su participación en el empleo de un 43,6 % al 52 %. Los sectores de mayor crecimiento porcentual del empleo fueron los de electricidad, gas y agua, servicios financieros, otros servicios y turismo, mientras que el mayor volumen de empleo fue generado en los sectores de otros servicios, comercio, turismo, transporte y comunicaciones y construcción (Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo 2012:197).

Las actividades agropecuarias contribuyeron únicamente con un 7,6 % del Producto Interno Bruto del año 2011, mientras que los servicios lo hicieron en 52,8 %. Del total del valor de la producción agropecuaria, el 83,2 % lo genera la actividad agrícola y un 16 % la ganadería. Dentro de la agricultura, los más relevantes son los productos tradicionales de exportación como la caña de azúcar, café, cacao y tabaco. La producción de arroz es muy importante y además la producción de frutas ha empezado a tener relevancia, especialmente la piña y el melón (Ministerio de Agricultura 2012).

La República Dominicana aún no tiene una política explícita para el desarrollo rural. Cuenta, eso sí, con una serie de programas y proyectos que de alguna manera apuntan a contribuir con el desarrollo de territorios rurales, así como también ha suscrito la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural 2010-2030 - ECADERT, hecho que ha llevado al establecimiento, vía Decreto Presidencial, de la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT. Esta comisión está compuesta por: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Agrario Dominicano

(IAD), Banco Agrícola de la República Dominicana, Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI), Oficina de Desarrollo de la Comunidad, Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU), Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Universidad ISA, Centro de Desarrollo Agropecuario y Forestal (CEDAF), Junta Agroempresarial Dominicana (JAD), y Ministerio de Economía Planificación y Desarrollo. Este último recientemente incorporado. La Comisión Nacional para la ejecución de la ECADERT fue establecida por medio del Decreto Número 509-10 para cumplir con las siguientes funciones:

- Nombrar a los representantes del país (uno del sector público y otro de la Sociedad Civil) para que formen parte de la constitución de la Comisión Regional para la ejecución de ECADERT.
- Definir los territorios focales en los cuales se concentrarán esfuerzos inter-temáticos e interinstitucionales durante la fase inicial de la ejecución de la ECADERT, así como también los nuevos territorios a priorizar en sucesivas etapas de la implementación.
- Elaborar el Plan de Acción Nacional para la Ejecución de ECADERT, tomando en consideración el Plan de Acción Regional para el período respectivo.
- Identificar y comprometer los recursos económicos disponibles para el Plan de Acción Nacional.
- Realizar mensualmente informes sobre la ejecución de la ECADERT en el país.
- Elaborar y aprobar su propio reglamento o normas de funcionamiento. Este acto gubernamental formalmente sienta bases organizativas e institucionales que podrían conducir al establecimiento de una política nacional de desarrollo rural, en la medida en que se avance en la ejecución de la ECADERT.

Por otra parte, la existencia de una Estrategia Nacional de Desarrollo, concebida hasta el 2030, es un marco general de visión de futuro que constituye un escenario favorable para la formulación y ejecución de una política de desarrollo rural territorial.

Estas determinaciones han tenido en el 2012 y 2013 el apoyo del Proyecto Políticas Innovadoras para el Desarrollo de los Territorios Rurales (PIDERAL), establecido para contribuir a la formulación de políticas para el desarrollo de los territorios rurales.

La Comisión Nacional para la ejecución de la ECADERT ha seleccionado siete territorios focales constituidos por las provincias de: Barahona, Pedernales, Independencia, Bahoruco, Azua, San Juan y Elías Piña. De estos territorios, finalizando el año 2013 se han iniciado trabajos en Barahona y Bahoruco. La experiencia de Barahona se presenta aquí, y en Bahoruco se ha logrado la ejecución del proyecto titulado “Fortalecimiento institucional de las organizaciones rurales, desarrollo agroindustrial y eco turístico de la Provincia de Bahoruco”, financiado por el Fondo Regional de ECADERT. Para el caso de Barahona, el mismo Fondo ha financiado tres proyectos: “Diversificación y ampliación Centro Productivo de Leche “La Cabrita”, “Ampliación y masificación de la producción piscícola”, y “Consolidación de la agricultura familiar campesina, municipios Paraíso y Enriquillo”.

A continuación se expone con mayor detalle la experiencia en la Provincia de Barahona.

## La experiencia de Barahona

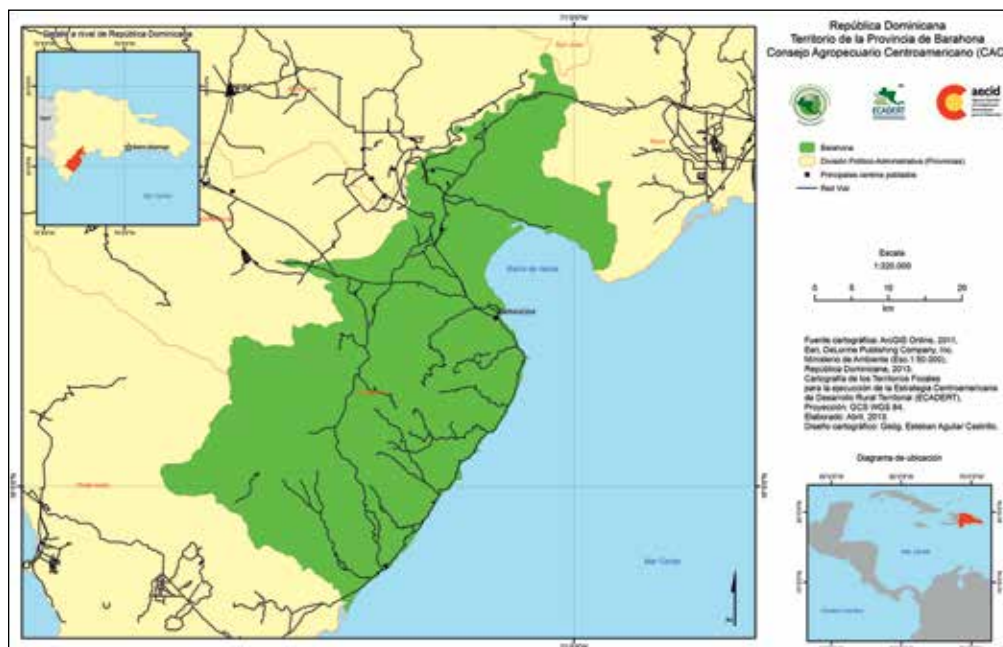
La experiencia que a continuación se expone tiene dos fuentes importantes de información: la primera suministrada por los participantes en el Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial, en las personas de Oneida Félix, Adriano Jiménez, Emilio Saviñon e Iris Sol Díaz, bajo la coordinación de Oneida Félix; y la segunda, aportada por los informes del PIDERAL y por el Programa de Desarrollo Rural en República Dominicana (PRODESUR), proyecto ejecutado en Barahona por el Ministerio de Agricultura con el objetivo de fortalecer los sistemas de producción sostenibles en esta zona y de fomentar las capacidades públicas y privadas para promover el desarrollo rural territorial en consonancia con los principios establecidos en la ECADERT.

### *Características de la Provincia de Barahona*

Barahona es una de las 31 provincias de la República Dominicana, situada al suroeste del país. Administrativamente, forma parte de la Región Enriquillo o Región VII, junto a las provincias de Bahoruco, Independencia y Pedernales. Limita al este con el Mar Caribe y la provincia de Azua, al sur con la provincia Pedernales, al oeste con las provincias Pedernales e Independencia y al norte con la provincia de Bahoruco.

Tiene una extensión de 1542 km<sup>2</sup> y en ella habitan 187 105 personas para una densidad de 114 hab/km<sup>2</sup>. La mayor parte de su población (84 %) vive en las ciudades, que tienen una

### Mapa 27. Territorio de Barahona, República Dominicana





importante influencia de las actividades del medio rural. Estas últimas son principalmente la agricultura, la minería, la pesca y el turismo.

Desde el punto de vista político-administrativo, la provincia se divide en 12 municipios: Santa Cruz de Barahona, El Cachón, El Cabral, El Peñon, Enriquillo, Fundación, Jaquimeyes, La Ciénaga, Las Salinas, Polo, Paraíso y Vicente Noble. La mayor parte de la población se encuentra concentrada en el Municipio de Barahona, con una población de 83 619 personas que corresponden al 45 % de la población de toda la provincia.

### *Principales tendencias y problemas*

En los últimos años el crecimiento de la agricultura ha experimentado una significativa desaceleración. Las plagas que han afectado al café (broca y roya), sumadas la insuficiente atención por parte de las instituciones especializadas y a la falta de incentivos y subsidios a los productores, han contribuido a su estancamiento. También se han deteriorado las plantaciones de plátanos, por dos razones muy específicas: las torrenciales lluvias caídas en los últimos cinco años y el ataque de la sigatoka negra.

La producción de caña de azúcar es una actividad económica muy importante que está en manos del Consorcio Azucarero Central, el cual es administrado por el Ingenio Barahona, y que genera empleo para 3.400 personas en la zafra anual, pero en condiciones poco favorables para la población local. El 51 % del capital de esta empresa es norteamericano o francés, y la retribución socioeconómica a la provincia ha sido cuestionada, pese a sus acciones de responsabilidad social por medio de la Fundación Central Barahona.

La producción de aguacates se encuentra en un buen momento, aunque sus productores dependen de intermediarios para la comercialización, lo que hace menos rentable el negocio. En el caso del ñame y la yautía (también conocida como mafafa o malanga<sup>68</sup>), se trata de productos de ciclo corto, que provocan daños al medio ambiente debido a que su producción erosiona los suelos. Aunque su rentabilidad es significativa, algunos actores consideran que se debe analizar el costo-beneficio socio-ambiental de esta actividad productiva.

En el caso de la minería, es necesario destacar la producción de larimar<sup>69</sup> por parte de la Cooperativa de Extractores de Larimar “Los Checheses” y la Asociación de Larimar “Los Chupaderos”, que entre las dos emplean cerca 10.500 personas. Además, los Extractores de Yeso de Canoa emplean cerca de 1.300 personas. Todas estas son organizaciones cooperativas.

---

68 *Xantosoma roseum*

69 El larimar es una rara variedad de pectolita o roca semipreciosa, encontrada solo en República Dominicana. Su coloración varía en una gama que contiene blanco, azul claro, azul verdoso y azul profundo.

La pesca se realiza artesanalmente. Es una actividad potencialmente rentable y hay variedad de especies marinas, pero los pescadores no se encuentran en capacidad de asumir los costos, por lo que se endeudan con anterioridad y luego entregan el producto a sus acreedores, quienes los comercializan fuera de la provincia. Es un sector al que se debe prestar atención porque convirtiendo a los pescadores en propietarios de sus propias empresas se reducirían los niveles de pobreza.

El turismo es aún incipiente, pese a la diversidad de atractivos. Se requiere de políticas que potencien la diversidad existente, pongan en valor los recursos naturales y definan una oferta atractiva, ya que la provincia Barahona cuenta con potencialidades en este sector.

### *Dinámica territorial*

La provincia Barahona, por su ubicación, es el centro neurálgico de la Región Enriquillo; se sustenta en la actividad comercial, alimentada por el intercambio activo con el resto de los municipios, provincias y pueblos de la región.

Barahona cuenta con un puerto marítimo, un aeropuerto, sucursales de todos los bancos nacionales, dos universidades y centros comerciales que diversifican la oferta de negocios de la región. Parte importante de la producción agropecuaria regional se comercializa en Barahona.

El municipio Santa Cruz de Barahona representa el centro urbano de la Provincia. Los demás municipios y distritos municipales, aunque poseen un núcleo urbano, en su mayoría están enclavados en la zona rural de la provincia.

### *Planificación y pacto social*

Desde el año 2006, la Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE) inició el proceso de planificación del desarrollo de los municipios que la componen, a través de la elaboración de Planes Operativos Anuales que se articulaban a la inversión pública local. Con anterioridad a esta fecha se había estado trabajando en aumentar los niveles de participación social en las ejecutorias de los gobiernos locales. Se inició con la implementación de mesas de concertación y diálogo, iniciativa que ofrecía la posibilidad de una democracia participativa local.

A partir del año 2007, con la aprobación de la Ley 176-07 de los Municipios y el Distrito Nacional, la participación social adquiere una mayor relevancia, debido a la definición de mecanismos claros de participación y la obligatoriedad de incorporar a los ciudadanos y ciudadanas en la gestión local.

Aunque en la provincia de Barahona se habían realizado acciones de planificación y cohesión social, fue a fines del año 2011 cuando se concretó el mayor acuerdo para trabajar por el desarrollo de la provincia. Para este momento, se cohesionaron todas las fuerzas vivas de Barahona y a partir de entonces se ha continuado dando pasos certeros en torno a la planificación provincial. El acuerdo se denominó “Pacto por el Desarrollo Integral y Sostenible de la Provincia Barahona”.

## *Desarrollo de la experiencia: Perspectiva de un grupo de participantes territoriales*

A continuación se presenta la narrativa, sistematización y valoraciones de un grupo de Barahona, que refleja su vivencia y su percepción del proceso en ese territorio. Posteriormente se hará referencia al proceso impulsado en paralelo por el proyecto PIDERAL, autoridades de nivel central e integrantes de la Comisión Nacional para la Ejecución de la ECADERT en la República Dominicana. En ambos casos, se respeta la visión algunas veces contrastante de uno y otro grupo.

En el mes de noviembre del año 2010, el grupo de Barahona participó en la Primera Semana de Desarrollo Rural en Guatemala, actividad enmarcada en el proceso de implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), aprobada a mediados de año por los Jefes de Estado del Sistema de la Integración Centroamericana.

A partir de ese momento, el compromiso de los gobiernos locales de la región suroeste de la República Dominicana, agrupados en la Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE), pasó a ser más fuerte, debido a que se inició un proceso de construcción de conocimientos alrededor de los territorios rurales.

Ese empoderamiento de ASOMURE trajo como consecuencia que la Provincia de Barahona fuera declarada “Territorio Focal para la implementación de la ECADERT” y a inicios del año 2011 fuimos convocados para integrarnos en la Comisión Nacional y en la Secretaría Técnica.

En la Provincia de Barahona se han articulado alrededor de esta experiencia los gobiernos locales, el gobernador provincial, ONGs, juntas de vecinos, Clúster Eco turístico, asociaciones agropecuarias, asociaciones de estudiantes, asociaciones de pescadores, y personalidades individuales del territorio.

Entre las principales decisiones cabe mencionar:

- Formación del Comité Multidisciplinar para el Plan estratégico de la Provincia Barahona -PLANBA- (abril, 2011)
- Firma del pacto social por el desarrollo sostenible de la Provincia Barahona (15/11/2011)
- Inicio de elaboración de los Planes de Desarrollo en los municipios y distritos municipales de la Provincia Barahona (abril, 2011)
- Visita de los GATs de Centroamérica al territorio focal, acompañados por integrantes de la Comisión Regional para la Ejecución de la ECADERT y de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico - PRAT (2011)
- Inicio de los procesos de sensibilización y capacitación en desarrollo rural
- Alineación de la ECADERT y la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) -2012-
- Lanzamiento de convocatorias de fondos ECADERT

Entre los principales hechos, hitos, iniciativas u acontecimientos asociados a momentos importantes o cambios significativos durante el proceso se pueden destacar:

- Ser seleccionado como territorio focal ECADERT
- Integración de la Comisión Nacional y formación de la Secretaría Técnica
- Articulación de los actores del territorio focal alrededor del Plan Estratégico de Barahona (PlanBa)
- Definición de nuevos territorios ECADERT
- Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo
- Formación del Consejo Provincial de Desarrollo en Barahona
- Construcción de la agenda ambiental del territorio focal

### *Principales logros o resultados de la experiencia*

#### **En delimitación, caracterización o diagnóstico del territorio**

La provincia Barahona es un territorio con características muy diversas pero integrado. El sentido de pertenencia, la comunicación vial, playas, montañas y ríos que atraviesan de norte a sur y de este a oeste la provincia, junto a la bahía de Neyba, hacen de la Provincia Barahona un territorio que comparte espacios, intereses y necesidades. Las organizaciones sociales de base, los gobiernos locales, las sectoriales del gobierno y personas individuales aúnan esfuerzos para convertir este territorio en un ejemplo de desarrollo rural integral para el país.

La agricultura, la pesca, el ecoturismo, la ganadería y la laboriosidad de sus gentes son el mayor potencial de desarrollo de este territorio.

#### **En el análisis y caracterización de los actores y redes**

Se realizó un Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) para identificar a los actores del territorio y sus características. Las informaciones obtenidas nos permitieron actualizar la relación de actores de la provincia.

La convocatoria se hizo directamente a los actores ya identificados, y de manera abierta para que no se nos quedara ningún actor sin participar. En cada una de las acciones a realizar contamos con los máximos representantes de las organizaciones gubernamentales y locales.

#### **En información y creación de capacidades de los actores participantes**

Se identificó la necesidad de trabajar aspectos básicos de fortalecimiento y construcción de capacidades en las áreas de planificación y de elaboración, ejecución y evaluación de proyectos. No existe estrategia de seguimiento definida.

#### **En eventos de diálogo y negociación**

La Asociación de Municipios de la Región Enriquillo (ASOMURE) junto a la Gobernación Provincial, han asumido los procesos de diálogo y negociación. En el proceso de diálogo se ha contado con el apoyo de organizaciones como la Alianza Estratégica, el Consejo de

Juntas de Vecinos, la Sociedad Ecológica de Barahona, Promoción de la Mujer del Sur, las iglesias, universidades, etc.

Las convocatorias han sido realizadas por ambas instituciones articuladas en el PlanBa, sumándose a estas el Ayuntamiento Municipal y el Obispado de Barahona.

El proceso de negociación, convocado igualmente por ambas instituciones, ha logrado sortear los obstáculos presentados. El mayor obstáculo ha sido la falta de confianza de los actores involucrados en sus autoridades, y la renuencia de estos.

Como avances se pueden citar: la desactivación de movimientos de huelga, la conciliación de casos que ya estaban en los tribunales y, poco a poco, la devolución de la confianza hacia las autoridades del territorio.

## **En organización de los GAT**

### *Precisión de objetivos y elementos que dan cohesión al GAT*

Los actores de cada uno de los municipios se han estado cohesionando en los Consejos Municipales de Desarrollo. En estos consejos participan autoridades locales, actores sociales y entes sectoriales del gobierno. El objetivo de estos consejos es definir la inversión pública en cada municipio para lograr un adecuado desarrollo.

Entre los elementos que dan origen a esta sinergia cabe mencionar la producción agropecuaria, el ecoturismo, la industria, etc.

### *Estructura de funcionamiento*

Hasta el momento las estructuras que podrían cumplir con algunas funciones de gestión territorial son los Consejos Municipales de Desarrollo. Estos consejos están presididos por los Alcaldes y se encargan de planificar el desarrollo municipal a través de acciones consensuadas. Las acciones que son de competencia municipal se llevan al presupuesto municipal y las que no lo son se gestionan ante las sectoriales que poseen las competencias para su ejecución, por el conjunto de organizaciones que forman el consejo.

### *Programas de trabajo*

El Consejo Municipal de Desarrollo elabora el Plan Municipal de Desarrollo (PMD), el cual se convierte en el plan de inversión de cada año. Este plan de inversión, definido en el presupuesto municipal, se ejecuta en partidas mensuales, convirtiéndose en el programa de trabajo. Igualmente el PMD contiene acciones sociales, las cuales se programan para cada año.

## **En la institucionalidad del GAT**

### *Conflictos*

El mayor conflicto existente a la fecha es que para algunos estudiosos y programas de desarrollo rural el municipio es una estructura muy pequeña para construir desarrollo y

la provincia es muy grande, por lo que se debe construir una estructura intermedia que permita articular a varios municipios y convertir a los actores de éstos en un GAT. En el caso de Barahona existen 11 municipios y 11 distritos municipales.

Este conflicto fue abordado tomando la decisión de conformar dos territorios en la provincia: Barahona Norte y Barahona Sur.

#### *Ubicación del GAT en el marco de las instancias de participación y gestión a nivel territorial y nacional*

Los grupos que en estos momentos fungen como GAT son quienes lideran las instancias de participación existentes en los territorios. Se enlazan a nivel nacional a través de su participación activa en el Consejo Provincial de Desarrollo, en donde las acciones a realizar desde ese nivel se discuten y consensúan.

La interlocución con los gobiernos locales se realiza desde los Concejos Municipales de Desarrollo, en donde las organizaciones forman parte activa. Con el gobierno central esa interlocución se realiza desde el Consejo Provincial de Desarrollo, en donde participan igualmente todas las organizaciones y sectores privados del territorio y en donde se identifican, discuten y acuerdan igualmente las acciones a realizar desde este nivel de gobierno.

#### *Definición de acciones estratégicas para el desarrollo del territorio*

El GAT responde a la necesidad de hacer volver a la vida las zonas rurales de Barahona y el resto del país, potenciando las riquezas que allí existen, a través de la consecución de políticas públicas inclusivas que minimicen la pobreza y conviertan en sostenibles las acciones que allí se ejecuten.

El mayor reto es posicionar lo rural y convertirlo en tema obligado en el discurso y la práctica positiva de las autoridades nacionales y locales, cohesionando a su alrededor acciones definidas para cambiar la realidad en la que se vive actualmente.

#### *Vinculación de la agenda estratégica o el plan del GAT con las agendas de los municipios u otras entidades que participan en el grupo*

El GAT, con una estructura aún por definir, no posee agenda estratégica. La agenda o el plan de desarrollo del municipio, que es lo que existe hasta el momento, se vincula con las agendas de las demás entidades que lo conforman, porque se construye de manera conjunta, trabajando tanto a lo interno de las organizaciones, como a lo externo de éstas para lograr su fortalecimiento y desarrollo.

#### *Precisión de líneas de base, metas e indicadores*

Las líneas de base obedecen a la realidad de cada espacio municipal y definen los aspectos básicos de cada mesa sectorial (área de intervención) vinculada al proceso.

Se procura definir metas posibles, viables y alcanzables a corto, mediano y largo plazo, incorporando indicadores que permitan medir los resultados de manera constante.

### *Programa de inversión y cartera de proyectos*

El programa de inversión se ajusta al presupuesto municipal y las acciones que no son competencia de los ayuntamientos se gestionan en las sectoriales u organizaciones correspondientes.

No existe una cartera de proyectos, aunque sí proyectos definidos para su gestión en las diferentes organizaciones que forman el Concejo Municipal de Desarrollo.

### *Alternativas de financiamiento*

- Fondos públicos (Gobierno nacional y local)
- Cooperación internacional
- Fondos propios

### **En gestión de los GAT**

- Acceso a recursos
- Normativa de administración y/o asignación
- Mecanismos de seguimiento y monitoreo
- Alianzas operativas con otros entes y organizaciones
- Mecanismos y modalidades de evaluación y retroalimentación

### *Aprendizajes derivados de la experiencia*

#### **Sobre condiciones externas y factores externos que contribuyeron o dificultaron el logro de los objetivos**

En Barahona ya estaban dadas las condiciones para la articulación que se ha concretizado a raíz de ser territorio focal ECADERT. Estas condiciones se han fortalecido después de la toma de posesión del Presidente Danilo Medina el 16 de agosto del año 2012, quien por ser de la región, ha provocado que todos miren hacia ella. Además, se cuenta con la cooperación internacional a través de la AECID, que ha decidido concentrar su apoyo en Barahona para impactar con mayores resultados el territorio.

El mayor aprendizaje es que, aunque los actores locales estén decididos a lograr desarrollar un espacio territorial, si no se cuenta con la voluntad política de las autoridades ese desarrollo no se logra; igualmente sucede si el desarrollo es planteado únicamente por las autoridades y no se cuenta con el empoderamiento de los actores locales. En definitiva, el desarrollo es integral y supone la participación de todos y todas, para que pueda ser sostenible.

#### **Sobre aspectos metodológicos de la gestión del desarrollo territorial**

Las bases metodológicas aún se encuentran en fase de definición y fortalecimiento, lo que provoca serias dudas sobre cómo gestionar adecuadamente el desarrollo territorial. Uno de los mayores retos a enfrentar por quienes se encuentran en la construcción de

este proceso, es abordar el tema desde la óptica de una cierta homogenización de este, sin olvidar por supuesto, las particularidades de cada territorio-país y atendiendo a la realidad de que los actores rurales tienen que jugar un papel protagónico en este proceso.

## Otros aprendizajes

- El convencimiento de que “sin desarrollo rural no hay desarrollo urbano y mucho menos desarrollo nacional”.
- Que se necesita el concurso, la decisión, la voluntad política de todos y todas para lograrlo.
- Que por la propia complejidad existente, en donde los países y sus gobiernos siempre priorizan lo urbano, posicionar lo rural y convertirlo en agenda política, implica serios compromisos y grandes sacrificios.
- Que hacen falta muchos actores convencidos de que el desarrollo rural es el camino para minimizar pobreza, cambiar realidades y desarrollar los países.
- Que cuando las personas se involucran en este proceso de desarrollo rural, hacen de él un estilo de vida, porque se convierte en una razón poderosa de la propia existencia humana.

## *Reflexiones críticas*

### **En aspectos conceptuales**

Estos aspectos están ampliamente definidos en la ECADERT, la cual coloca a los actores rurales como entes importantes del desarrollo; la única preocupación es que en la realidad práctica, las decisiones referidas a la implementación y ejecución al más alto nivel están muy limitadas y son los actores políticos quienes deciden cómo se va a aplicar el proceso en los territorios rurales con una limitada participación rural a ese nivel.

### **En aspectos metodológicos**

Estos aspectos relacionados con la aplicación del desarrollo rural deben ser aterrizados más en los territorios, con el objetivo de fortalecer las capacidades que allí existen y empoderar a los actores territoriales.

### **En aspectos políticos**

Los aspectos políticos de la estrategia se consolidan en la medida en que se asumen políticas públicas dirigidas a cambiar la realidad de los territorios rurales.

El afianzamiento de las acciones hacia el fortalecimiento de este aspecto es la herramienta fundamental para el logro de una efectiva ejecución y la consecución de los resultados definidos en cada país y territorio.

### **En aspectos operativos**

Para hacer operativa la estrategia, es vital que el compromiso de los gobiernos sea efectivo, real y que se concrete con la asignación recursos económicos y la definición de políticas públicas que permitan priorizar lo rural y su desarrollo.



## Desarrollo de la experiencia: Perspectiva de PIDERAL y actores de nivel nacional<sup>70</sup>

En la República Dominicana el proyecto PIDERAL ha actuado en el marco de la Comisión Nacional de la ECADERT, en la que están representados diversos organismos públicos y privados relacionados con el medio rural. Dicha comisión está liderada por el Ministerio de Agricultura y desde el principio PIDERAL está trabajando en muy estrecha colaboración con el Programa de Desarrollo Rural Territorial en República Dominicana (PRODESUR), con el que comparte objetivos y área geográfica de intervención.

PIDERAL contribuye en el país al diseño de mecanismos de actuación del Ministerio de Agricultura, y de la articulación de las políticas sectoriales en su aproximación a los territorios.

En la provincia de Barahona se han distinguido dos territorios, Barahona Norte y Barahona Sur, en los que actúa el proyecto a nivel local.

### Logros alcanzados

La valoración de lo que PIDERAL ha logrado hasta ahora en el componente territorial hay que realizarla en varios planos diferentes:

*En los territorios de Barahona Norte y Barahona Sur:*

La provincia de Barahona constituye el primer territorio focal de la ECADERT, y fue el área geográfica asignada a PIDERAL. La dimensión de la provincia, las diferencias objetivas existentes entre el norte y el sur de la provincia, y los problemas de conectividad en la misma hacen que no sea aconsejable tomar la provincia como un solo territorio. Los principios de consensuar un argumento para el desarrollo del territorio y de relaciones de cercanía e interacción frecuente entre actores locales, resultarían seriamente comprometidos si se considerase la provincia como un solo territorio.

Ambos territorios, Barahona Norte y Sur, partían de cero a nivel de experiencia de territorio<sup>71</sup>, por lo que el trabajo a realizar en los mismos implicaba la totalidad del proceso de puesta en marcha de la organización territorial de desarrollo rural, y la formulación del plan territorial de desarrollo correspondiente.

Los compromisos propuestos en Barahona Norte y Barahona Sur fueron:

---

70 Texto basado en el informe sobre los avances del Proyecto de Políticas Innovadoras para el Desarrollo Rural Territorial (PIDERAL) en Costa Rica y República Dominicana (14 de junio de 2013), preparado por Francisco Amador- Coordinador General de PIDERAL, con actualizaciones por parte de su autor.

71 Aunque no había experiencia a nivel de dinámicas de territorio que abarca más de un municipio, si había experiencias a nivel municipal, llevadas a cabo por ASOMURE y el MEPYD en el marco del Sistema nacional de Planificación e Inversión Pública.

- Dinamización de los actores locales
- Constitución de la organización territorial de desarrollo
- Formulación por parte de los actores locales (en el marco de la organización constituida) del plan estratégico de desarrollo del territorio

Los logros obtenidos en Barahona Norte y Barahona Sur fueron:

- La identificación y dinamización de los actores locales
- Constitución informal<sup>72</sup> de ambos GAT
- Formulación de los dos planes territoriales: Plan estratégico de desarrollo territorial del territorio Barahona Norte 2014-2020 y Plan estratégico de desarrollo territorial del territorio Barahona Sur 2014-2020

*En el componente de articulación de las políticas sectoriales con las propuestas de los territorios rurales*

Al no existir, en el momento actual, espacios institucionales subnacionales con características adecuadas<sup>73</sup>, en el caso de Barahona, podría intentarse que el Plan Barahona pudiese ser el eje articulador de las políticas sectoriales con las demandas de los territorios. Sin embargo, además de las dificultades técnicas intrínsecas a esa opción, estaría la dificultad de generalización de ese mecanismo de articulación al resto del país.

En el caso de República Dominicana, existe la propuesta de un modelo para la articulación de los planes territoriales de desarrollo con las políticas sectoriales, que ha sido incorporada a la formulación de la Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial (EDDERT), que a nivel técnico ha sido preparada por un equipo técnico nacional en el que están representadas más de una docena de instituciones públicas.

*En el componente de Propuesta de Bases para una Política Pública de Desarrollo de los Territorios Rurales (Marco Técnico de Referencia)*

En el caso de República Dominicana el Marco Técnico de Referencia se ha materializado en la propuesta de que una política pública para el desarrollo de los territorios rurales se plasme en una Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial (EDDERT) y sucesivos Planes Nacionales para la Implementación de la Estrategia (PNDERT). EDDERT ya ha sido formulada y el primer Plan Nacional está en fase de formulación. Ambos documentos, una vez concluida su fase de propuesta técnica, y si reciben el visto bueno de las autoridades competentes, entrará en una fase amplia de validación geográfica y social.

---

72 La constitución de ambas Organizaciones Locales de Desarrollo se ha llevado a cabo que se acojan a una fórmula de personería jurídica determinada. Eso es así a la espera de lo que pudiera establecerse en la normativa nacional que está en preparación.

73 La Ley de Planificación e Inversión Pública, No. 498-06 contempla la creación de Consejos de Desarrollo Regional y Consejos de Desarrollo Provincial, pero la composición que asigna a dichas instancias está lejos de lo que sería necesario para que esos consejos, especialmente el regional, pudiera actuar como espacio de articulación de las propuestas de los territorios con las políticas sectoriales.

## Limitantes y retos

- El posicionamiento político de la Estrategia Dominicana para el Desarrollo Rural Territorial y los Planes Nacionales para la Implementación de la Estrategia como política pública para el DRT.
- La validación de EDDERT a nivel regional y con un espectro amplio de colectivos sociales.
- La elaboración de la ley o decreto que apruebe EDDERT
- La implementación de EDDERT.
- Considerar las organizaciones de los actores locales en los territorios como aliados de la acción del Estado.
- Realizar un ejercicio de articulación de los PEDET con las políticas de las instituciones públicas.
- El establecimiento de un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje de la política pública para el DRT, de los planes y de la institucionalidad.



# 11

## APRENDIZAJES DE LAS EXPERIENCIAS SISTEMATIZADAS

En este capítulo se retoman, en un plano más general, los aprendizajes derivados de las experiencias presentadas en los capítulos anteriores. Al hacerlo, se incorporan algunos aprendizajes metodológicos obtenidos en el acompañamiento técnico directo e indirecto a esos y otros procesos de gestión territorial, y ciertas reflexiones acerca de la gestión territorial del desarrollo rural. Estas últimas fueron elaborándose al participar de una u otra manera en ellas y al interactuar con sus protagonistas, con quienes han venido impulsando o apoyándolas, y con participantes en intercambios, visitas recíprocas y discusiones comparadas acerca de las experiencias, tanto centroamericanas como de otras latitudes. En particular, se retoma –con alguna elaboración posterior– un conjunto de conclusiones de la discusión metodológica comparada de experiencias sistematizadas en América Central y de la reflexión subsiguiente sobre las organizaciones de gestión territorial, a partir de esas experiencias y algunas otras, principalmente de Brasil y España.<sup>74</sup>

### **Sobre el enfoque de desarrollo rural territorial y el concepto de territorio**

Es indispensable incorporar efectivamente el enfoque sistémico a la gestión de las políticas e iniciativas de desarrollo rural, para comprender en forma adecuada la naturaleza y funcionamiento del territorio como sistema complejo y multidimensional, identificar colectivamente aquello que limita o puede potenciar su desarrollo sustentable e integral, e impulsar las transformaciones requeridas con visión estratégica y de proceso, a fin de mejorar la calidad de la vida en los territorios.

---

74 Plataforma Regional de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial (PRAT) -2011- Memoria del Taller metodológico internacional para el análisis de experiencias de Desarrollo Rural Territorial, IICA, Costa Rica, 8-10 de noviembre.

El enfoque territorial sistémico para el desarrollo sustentable e integral de los territorios rurales es un planteamiento conceptual y metodológico innovador, en construcción permanente, que retoma críticamente elementos de enfoques y experiencias anteriores, incorpora aportes que provienen de otros campos, distintos al desarrollo rural, y se enriquece continuamente con aprendizajes positivos o negativos derivados de la propia gestión territorial, tanto en el plano de las políticas como en los territorios. Este enfoque combina perspectivas complementarias, ninguna de ellas inédita, sino amalgamadas mediante una conversación creativa entre la reflexión conceptual, la elaboración metodológica, y la práctica reflexiva.<sup>75</sup>

Lejos de ser algo estático e inalterable, formado por completo desde que vio la luz, el enfoque territorial del desarrollo rural ha ido construyéndose gradualmente, por aproximaciones sucesivas –tal como sucede en los procesos de gestión territorial–; completándose gradualmente, incorporando los resultados del diálogo entre teoría y práctica; mejorando sus propuestas metodológicas en función de experiencias exitosas o fallidas; ahondando su comprensión de la gestión tanto de los procesos territoriales como de las políticas públicas locales, nacionales y supranacionales.

Para transformar realmente la gestión de los territorios rurales y mejorar sustancialmente la calidad de la vida en ellos, es necesario aplicar en forma consecuente los principios básicos del desarrollo con enfoque territorial sistémico. Esto supone mucho más que la adopción de una metodología de trabajo, pues atañe a la manera de entender el proceso de desarrollo, su naturaleza y su propósito, como también una redefinición de las relaciones de poder en la toma de decisiones al respecto.

La apropiación consciente y la aplicación coherente del enfoque territorial por parte de los actores sociales e institucionales, los gobiernos locales y la iniciativa privada comprometida con el desarrollo del territorio, son fundamentales para que sus propuestas puedan trascender la búsqueda de soluciones cortoplacistas y parciales a problemáticas que son sistémicas y estructurales.

Tal como se entiende actualmente en América Central, en otras partes de América Latina y en Europa, así como en algunas otras regiones del mundo, el desarrollo rural con enfoque territorial requiere ser:

- *sistémico*, tanto en su comprensión de los territorios como sistemas complejos, multidimensionales y dinámicos, como en su propuesta de desarrollo, como un proceso integral en el cual se aborda en forma entrelazada las diferentes facetas o dimensiones del desarrollo territorial;
- *sustentable*, en términos ambientales, económicos, sociales, político-institucionales, y también de identidad cultural;
- *centrado en la persona humana*, no solo como individuo sino como ser social, miembro de una familia y una comunidad, participantes en redes y organizaciones;

---

75 Párrafo actual y siguiente tomados textualmente del texto de Mario Samper, “Desarrollo rural territorial: Una mirada desde el centro de América”, presentado como conferencia inaugural en el IV Congreso de Desarrollo Rural de Nicaragua, Universidad Centroamericana, Managua, 7 de noviembre del 2013.



Fig. 10. Taller de sistematización en Nicaragua.



- *orientado hacia el fortalecimiento de la cohesión tanto social como territorial y el mejoramiento de la calidad de la vida* en los territorios, para las personas y los ecosistemas de los cuales formamos parte;
- *endógeno*, esto es, basado en las potencialidades de cada territorio, en la visión de futuro de sus habitantes, en sus propuestas y en sus compromisos con el desarrollo del territorio;
- *participativo*, en términos de la capacidad decisoria de los actores locales en la gestión territorial y, en particular, en el diseño, ejecución, seguimiento y auditoría social de sus planes e iniciativas de desarrollo;

- *centrado en el lugar y la especificidad de cada territorio*, su problemática particular y su potencialidad propia, como también de la ubicación relativa y sus implicaciones para el desarrollo del territorio;
- *anclado en la historia de cada territorio*, entendiendo que éste es el resultado de adaptaciones mutuas entre los pobladores y el medio natural, gradualmente artificializado por la acción humana, así como la transformación de los modos de vida a lo largo del tiempo, en coevolución con el medio ambiente;
- *proyectado hacia el futuro*, con la afirmación radical de que es posible construir un porvenir sustancialmente distinto y cualitativamente superior, en y desde los territorios;
- *expresado en la construcción social la estrategia de desarrollo de cada territorio*, mediante la negociación de agendas entre los actores de los territorios, la transformación positiva de sus conflictos de intereses mediante la concertación de apuestas estratégicas compartidas y la construcción de alianzas para impulsar agendas de desarrollo;
- *basado en la iniciativa local y autogestionaria*, que asume la responsabilidad principal por el desarrollo del territorio, invierte en él, define su rumbo, y genera acciones colectivas para avanzar en la dirección propuesta;
- *enmarcado en políticas públicas* que efectivamente promuevan el desarrollo territorial, que orienten la acción del Estado en apoyo a las iniciativas de los territorios, integrándolas y armonizándolas en una visión-país;
- *fundado en el diálogo público-privado* para la gestión del desarrollo territorial, tanto entre el Estado y las organizaciones sociales como con el sector privado, en la medida en que este se compromete con el desarrollo de los territorios en los cuales se cimientan las cadenas de valor y las empresas basadas en ellos;
- *respaldado por la articulación inter-institucional* en apoyo a procesos de desarrollo territorial, para una acción concertada entre las entidades públicas y para facilitar la vinculación dialogada de la oferta estatal con las demandas territoriales;
- *reconocedor de la diversidad* inter e intraterritorial, que hace inviable, en el mejor de los casos inútil y a menudo contraproducente, una oferta indiferenciada para todos los territorios, un esquema único para su gestión, o la imposición de determinada concepción del desarrollo;
- *fundado en un conjunto de principios y valores*, a menudo implícitos pero que tienden a explicitarse, en particular los referentes a la solidaridad y la equidad e inclusión.

En distintas regiones y países hay diversas maneras de entender y abordar el territorio. Estas distintas concepciones tienen una serie de denominadores comunes, que en el caso de América Central se condensaron en el concepto de territorio de la ECADERT. El concepto de territorio consensuado en el proceso de formulación de dicho instrumento regional no es en modo alguno definitivo, ni constituye un punto de llegada sino de partida, y no sólo es posible sino deseable y necesario definir o redefinir, en cada caso, lo que se entiende por territorio.

Las experiencias centroamericanas muestran la importancia de reconocer y respetar las diferentes maneras de entender y definir los territorios, en el marco de las políticas públicas de cada país y de las concepciones y decisiones de los actores de cada territorio. Esto conlleva tanto la pluralidad de criterios sobre lo que es un territorio, como la necesidad de que los actores territoriales se apropien del concepto, reelaborándolo en función de su propia visión al respecto y relacionándolo con el marco normativo y político-institucional de cada país.

Así, aunque los territorios centroamericano en general son considerablemente menores en extensión que los de Brasil, por ejemplo, su extensión puede variar desde la escala municipal o de un grupo de municipios asociados, hasta la de una cuenca, región o provincia.

El grado de homogeneidad o heterogeneidad al interior de cada territorio, en cuanto a las características que lo definen como tal, también puede variar sustancialmente. En términos de identidad cultural, en Centroamérica hay territorios relativamente uniformes y otros multiculturales, con varias identidades étnicas y diferencias lingüísticas, pero con un rasgo definitorio o un lazo común que permite a personas y grupos claramente diferenciados entre sí afirmar una identidad territorial compartida.

Tanto la escala como el grado de heterogeneidad plantean retos y oportunidades. La distancia o las dificultades de comunicación pueden obstaculizar la gestión de proximidad en territorios extensos, mientras que un territorio circunscrito al ámbito local puede tener pocas ventajas en términos de escala para emprendimientos de desarrollo que trasciendan el plano municipal.

## **Sobre políticas públicas, institucionalidad y desarrollo endógeno**

La existencia de políticas públicas de desarrollo rural con enfoque territorial es una condición necesaria para generar procesos sustentables en el mediano a largo plazo en los territorios de los países centroamericanos. Sin ellas, las iniciativas generadas desde los territorios quedan aisladas, carentes del apoyo requerido de la institucionalidad pública, con dificultades para asegurar su perdurabilidad, y con escasa posibilidad de replicarse y de contribuir a la reducción de las disparidades territoriales en el país como un todo.

Aunque es posible impulsar procesos territoriales hasta cierto punto sin un contexto favorable y facilitador en términos de las políticas públicas nacionales y la institucionalidad oficial, a mediano plazo ello resulta inconveniente e insostenible, por dos razones principales: Por un parte, la experiencia no trasciende entonces el ámbito local para incidir de manera más amplia en la gestión del desarrollo territorial. Por otra parte, en ausencia de un ambiente propicio en términos de políticas e institucionalidad, no se logra concertar con los actores del territorio y articular interinstitucionalmente las acciones del Estado, la inversión pública y un acompañamiento coordinado a las iniciativas territoriales, con compromisos que trasciendan lo inmediato y que respondan a la estrategia de desarrollo del territorio.

Las experiencias exitosas, y aun las fallidas -por los aprendizajes que se derivan de ellas- pueden incidir en la construcción de las políticas públicas. Sin embargo, esto no sucede automáticamente, sin mecanismos que permitan, efectivamente, traducir la experiencia territorial en términos de políticas nacionales.

En los territorios, como en los municipios que forman parte de ellos, también se hace política pública, y desde el territorio, la mancomunidad o el gobierno local se puede incidir en las políticas del país respectivo. Esto requiere de un esfuerzo concertado, mecanismos



de coordinación y comunicación, y un contexto político-institucional que favorezca ese diálogo entre instancias locales, territoriales, subnacionales, nacionales y –en el caso de Centroamérica- supranacionales.

La institucionalidad en sentido amplio, las transformaciones institucionales y el papel de las instituciones públicas y privadas, tanto nacionales como locales, son absolutamente esenciales para procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. Sin cambio institucional, y sin que las instituciones nacionales y territoriales asuman de lleno su responsabilidad, no podrán darse las transformaciones que se requieren en las distintas dimensiones del desarrollo sostenible.

Una política pública supranacional, como la ECADERT, puede incidir positivamente en la formulación, adaptación o aplicación de políticas públicas nacionales, y por intermedio de la institucionalidad de cada país o de programas cooperativos, puede impulsar procesos en territorios priorizados por las instancias correspondientes.

## **Sobre el proceso de gestión territorial**

Sin ser lineal, el proceso de gestión territorial tiene una lógica secuencial, en el sentido de que algunas tareas corresponden a su fase preparatoria, otras a la construcción de las bases organizativas, luego a la prospectiva y planificación territorial participativa, y finalmente a la ejecución de la estrategia de desarrollo del territorio a mediano y largo plazo.

No se puede quemar etapas u obviar tareas fundamentales propias de cada fase de la gestión territorial, aunque sí es frecuente que en una fase solamente pueda lograrse una primera aproximación a determinadas tareas, y que sea necesario volver sobre ellas posteriormente, cuando haya condiciones para hacerlo. Estas aproximaciones sucesivas permiten ahondar en tareas de la fase preparatoria durante fases subsiguientes, o afianzar la plataforma de participación de actores al elaborar la estrategia de desarrollo del territorio, o afinar las apuestas estratégicas al elaborar y ejecutar planes de mediano o corto plazo.

La construcción de una nueva institucionalidad nacional y territorial tiene su propio ritmo, de acuerdo con las condiciones de cada país y territorio. Es importante apoyar esta construcción, pero no conviene apresurarla. Entre el establecimiento formal de un nuevo marco institucional y su operación efectiva hay un necesario proceso de maduración, que requiere tiempo y debe ser respetado.

La participación de los poderes públicos, centrales o locales, en los procesos de gestión territorial y las plataformas de concertación entre actores es necesaria para que los espacios de diálogo tengan mayor trascendencia y legitimidad.

Para la gestión territorial no hay recetas ni caminos únicos, aunque sí es útil comprender la naturaleza y la lógica del proceso de desarrollo de los territorios rurales. Cualquier propuesta metodológica tiene que reconocer la diversidad de situaciones, trayectorias y potencialidades, e incorporar un grado de flexibilidad considerable. Ha de apoyarse en la teoría y en la experiencia internacional, pero anclarse en la propia realidad. Su pertinencia y utilidad serán mayores si se apoya en experiencias sistematizadas, en su discusión comparada,

en reflexiones acerca de los aprendizajes obtenidos, y en elaboraciones metodológicas y conceptuales derivadas de la práctica de la gestión del desarrollo territorial.

Es posible identificar fases principales del proceso de gestión territorial y tareas específicas, como también sugerir rutas metodológicas e instrumentos concatenados, de manera que los resultados de la aplicación de uno de ellos se conviertan en insumos para otro. Al mismo tiempo, es necesario reconocer que no se trata de una secuencia rígida de pasos que han de seguirse obligatoriamente, sino de opciones a valorar en función de los requerimientos y posibilidades de cada territorio. Las fases, como las tareas específicas, pueden traslaparse o desarrollarse en forma paralela, retomarse posteriormente y completarse mediante aproximaciones sucesivas a lo largo del proceso de desarrollo del territorio.

La sistematización y análisis comparado de múltiples experiencias centroamericanas, su confrontación con experiencias extrarregionales y una reflexión metodológica colegiada en el marco de procesos de formación asociados a la gestión territorial<sup>76</sup> ha permitido caracterizar cuatro fases principales del proceso de gestión territorial, con sus respectivas tareas y posibles herramientas e instrumentos: las fases preparatoria, de organización, construcción de la estrategia de desarrollo del territorio, y operativa.

Cada una de esas fases guarda relación con los elementos principales de la gestión social del desarrollo territorial.<sup>77</sup> En la fase preparatoria se delimita el territorio y se establecen las bases de su abordaje como unidad de gestión. En la fase de organización se construyen las plataformas de participación de los actores sociales e institucionales y otras estructuras u organizaciones de gestión territorial. En la fase de elaboración de la estrategia de desarrollo del territorio se negocian y definen acuerdos o pactos territoriales, primero para consensuar la visión de futuro y la estrategia a largo plazo, y luego para los planes a mediano y más corto plazo. En la fase de operación hay múltiples tareas, pero una fundamental es el relacionamiento con la institucionalidad pública, la convergencia entre oferta estatal y demanda territorial, y la articulación intersectorial para un apoyo coherente a los procesos de desarrollo territorial.

## **Sobre la fase preparatoria**

Las tareas correspondientes a esta etapa preparan el terreno para el proceso subsiguiente, y conviene realizarlas de la mejor manera, dedicando el tiempo y los recursos necesarios. Se requiere de un equipo técnico inicial, como también de la anuencia de actores claves en el ámbito institucional y de la gobernanza local.

---

76 Samper, M. 2013. "Formación para la gestión del desarrollo de los territorios rurales", documento electrónico imprimible, San José, Costa Rica, IICA y SECAC-FES, 2013.

77 En lo referente a los elementos articuladores de la gestión territorial retoma aquí lo planteado por Rafael Echeverri, secretario técnico de PROTERRITORIOS, en el 2º curso conceptual regional de actualización para responsables político-institucionales, del Programa Regional de Formación de Capacidades de la ECADERT, en La Antigua Guatemala, en julio del 2013.

La sensibilización de los socios actuales y la comunicación con otros potenciales es fundamental, e incluye tareas de información, divulgación y motivación. Estas tienen que desarrollarse de manera sistemática y dirigirse prioritariamente a quienes es importante y viable incorporar en esta fase.

El fortalecimiento de capacidades cumple una función primordial desde la fase preparatoria. El propio equipo técnico debe asimilar efectivamente el enfoque territorial, familiarizarse con la metodología de trabajo, conocer otras experiencias, y desarrollar las actitudes o destrezas requeridas. Es necesario que los gobiernos locales aprecien las ventajas de un abordaje territorial. Las personas y grupos participantes en esta fase también deben apropiarse del enfoque, fortalecer sus propias capacidades y autoestima, y lograr las habilidades y la confianza suficientes para asumir la función que corresponda a cada una.

Se requiere de una cultura de trabajo colegiado y mecanismos iniciales de diálogo entre los actores clave identificados, que no necesariamente existen, sino que tienen que construirse o fortalecerse.

Hay que corregir de entrada las exclusiones históricas y las barreras que limitan la participación de mujeres y jóvenes, como también de grupos étnicos o sociales marginalizados en procesos anteriores, a fin de asegurar que éste sea efectivamente incluyente. Ello requiere de una toma de conciencia y discusiones abiertas al respecto, como también de acciones y medidas específicamente orientadas a este fin.

La manera en que se realizan las tareas de la fase preparatoria hace una diferencia real y notoria en el posterior desenvolvimiento del proceso de gestión territorial. La participación de los distintos actores sociales e institucionales, así como la dinámica que adquiere luego el proceso, responden en parte a lo que se hizo o se dejó de hacer en esta fase inicial.

## **Sobre los procesos organizativos**

Algunos aprendizajes que se derivan de las experiencias presentadas se refieren a la importancia y características de las plataformas de negociación y concertación de actores:

En primer lugar, es claro que la participación activa y decisoria de actores ampliamente representativos es fundamental para la legitimidad, dinámica y continuidad del proceso. Sin esa participación, los instrumentos de política quedan en el papel o no logran impulsar procesos de desarrollo autosostenidos. Para facilitar el diálogo y la negociación entre actores, la discusión de sus distintas agendas y la construcción de un proyecto de futuro consensuado, es necesario crear espacios de convergencia e interlocución entre organizaciones y autoridades locales, instituciones nacionales presentes en el territorio y actores externos que impulsan iniciativas de desarrollo en él.

Las organizaciones de gestión territorial no son una organización más, sino que deben participar en ellos representantes de todas las organizaciones del territorio interesadas e involucradas, directa o indirectamente, en iniciativas de desarrollo. En este sentido, deben ser un ente integrador con legitimidad y representatividad, que pueda constituirse en el

principal referente tanto hacia el interior del territorio como en la interlocución entre éste y los actores e instancias externos a él.

Una organización de gestión territorial es un espacio de participación, diálogo y articulación entre actores sociales e institucionales de un territorio, para promover la gobernanza local, negociar y consensuar agendas, impulsar propuestas de desarrollo e incidir en políticas públicas para mejorar la calidad de la vida en el territorio.

Estas plataformas de participación y concertación suelen ser organizaciones sin fines de lucro, con o sin personería jurídica, con una composición variable, Pueden incluir a representantes de instituciones públicas presentes en el territorio, gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil y empresas privadas del territorio, para tomar decisiones colegiadas sobre la gestión del desarrollo territorial. Quienes participan en las organizaciones de gestión territorial no lo hacen a título personal, sino en representación de organizaciones e instituciones.

Las características de estas organizaciones de gestión territorial varían de un país a otro, y también pueden hacerlo entre territorios de un mismo país, especialmente cuando no existe una normativa nacional aplicable a todas las organizaciones de este tipo.

En general, las organizaciones de gestión territorial tienen por función principal elaborar, consensuar e impulsar propuestas y estrategias de desarrollo del territorio respectivo, en diálogo con la institucionalidad pública y en el marco de las políticas y programas de desarrollo rural y otras iniciativas pertinentes. Les compete, por consiguiente, facilitar la elaboración consensuada y la ejecución de un proyecto de futuro para el territorio.

Estos grupos crean o fortalecen vinculaciones entre los habitantes, organizaciones, instituciones y autoridades del territorio, como también entre dinámicas e iniciativas en las varias dimensiones del desarrollo sostenible. Fomentan el desarrollo endógeno y autosostenido en función de las potencialidades del territorio y la voluntad colectiva sobre su futuro. Tienen por finalidad ulterior el mejoramiento de la calidad de la vida, tanto humana como de los ecosistemas, en el territorio.

Sus *competencias específicas* incluyen:

- Constituir espacios de diálogo y negociación entre actores sociales e institucionales y gobiernos locales en el territorio
- Favorecer la comunicación y concertación entre actores locales y externos al territorio, en lo referente al desarrollo del mismo
- Vocería del territorio ante instancias y entidades nacionales e internacionales
- Facilitar la participación de todos los actores pertinentes en la toma de decisiones acerca de iniciativas de desarrollo territorial
- Identificar retos y limitantes a superar y oportunidades o motores de desarrollo del territorio
- Consensuar la visión o proyecto de futuro del territorio
- Formular y ejecutar la estrategia de desarrollo del territorio
- Priorizar las acciones a realizar para la implementación de los planes estratégicos territoriales a mediano plazo

- Promover el fortalecimiento de capacidades de las organizaciones, instituciones, grupos e individuos del territorio para impulsar su desarrollo
- Diseñar estrategias de movilización de recursos y definir carteras de proyectos de inversión para el desarrollo territorial
- Incidir en la formulación de políticas públicas locales y en la ejecución de políticas nacionales en el territorio
- Fortalecimiento y valorización de la identidad y el patrimonio tanto natural como cultural del territorio.
- Promoción de una imagen positiva del territorio
- Seguimiento, evaluación y auditoría social de la ejecución del plan de desarrollo e iniciativas específicas

No todos cumplen o asumen la totalidad de las competencias indicadas, pero las experiencias reseñadas sugieren que es deseable que vayan asumiéndolas, en la medida en que lo permitan las condiciones propias de cada territorio y el contexto en el cual se desenvuelven.

Ciertas organizaciones de gestión territorial cumplen además otras funciones, como la provisión de servicios sociales, promoción del empleo, acciones relacionadas con la educación o actividades culturales.

Es importante que las organizaciones de gestión territorial motiven e incorporen a sectores anteriormente ausentes o débilmente representados en los procesos de desarrollo y en los beneficios del mismo. Es pertinente y puede ser necesario que interactúen con otras instituciones colegiadas del territorio. También es deseable que intercambien experiencias con otros grupos de gestión territorial en su región o país, y en la medida de lo posible internacionalmente. Es conveniente, asimismo, que divulguen o den a conocer las acciones realizadas, los resultados logrados, y los aprendizajes obtenidos.

La ejecución de proyectos de inversión no debe ser la función principal de las organizaciones de gestión territorial. Algunos consideran útil o necesario que dichas organizaciones gestionen proyectos, mientras que otros consideran que es inconveniente porque tiende a desnaturalizarlos.

La operación continua de las organizaciones de gestión territorial no debe depender de que obtengan o no financiamiento externo, ni de la cooperación internacional o la colaboración de una organización no gubernamental. Es conveniente y necesario lograr respaldo público y apoyo estatal al funcionamiento de estas organizaciones, como plataformas de concertación entre los actores del territorio y de negociación con la institucionalidad nacional.

También hay algunos *aprendizajes acerca del reconocimiento social, político e institucional, así como diversas perspectivas en lo referente a la pertinencia de que tengan o no personería jurídica:*

Las organizaciones de gestión territorial pueden operar como plataformas de diálogo y concertación entre actores sin necesidad de contar con una figura legal específica, en la medida en que cuenten con un claro reconocimiento social, como espacio de

participación, y con el reconocimiento político-institucional de las decisiones tomadas en dichas plataformas mediante el diálogo entre actores gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Estas organizaciones pueden optar por adquirir personería jurídica, en la medida en que lo consideren oportuno y necesario, amparándose en la legislación sobre asociaciones u otras normativas más específicas. La personería jurídica es un instrumento que puede o no utilizarse, y si no hubiera una normativa al respecto la decisión corresponde a cada organización de gestión territorial. En todo caso, no resulta esencial para su existencia y funcionamiento como espacios de interlocución.

Otros aprendizajes se refieren a las *modalidades, proceso de conformación y estructuras organizativas de las plataformas de participación de actores y organizaciones de gestión territorial*:

Inicialmente puede constituirse un grupo gestor o impulsor del proceso de gestión territorial, con participación de un número limitado de actores clave del territorio, y tanto la estructura como la composición de este núcleo inicial pueden ser diversas, flexibles y variables.

Posteriormente, conviene establecer una plataforma de participación más formal y con mayor representatividad social e institucional, la cual puede ampliarse y afianzarse al emprender la construcción del proyecto de futuro y estrategia de desarrollo del territorio.

Finalmente, aunque en distintos momentos del proceso y de diversas maneras, es necesario constituir una organización de gestión territorial, que puede surgir de la plataforma de participación de actores, pero también puede apoyarse en una forma organizacional o institucional ya existente en el territorio. Esta última puede ser, por ejemplo, una Mancomunidad o asociación intermunicipal que incorpore mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil.

En cuanto a las estructuras organizativas de las organizaciones de gestión territorial, suelen tener una asamblea o plenaria y una directiva o núcleo dirigente. La primera es principalmente deliberativa, para la toma de decisiones y la orientación general de los procesos e iniciativas de desarrollo en el territorio. El grupo directivo ejecuta esas directrices y toma decisiones más operativas.

También es frecuente que las organizaciones de gestión territorial tengan comisiones o grupos de trabajo temáticos, por áreas de interés. Estas últimas pueden corresponder a determinadas problemáticas, apuestas estratégicas, cadenas de valor, motores de desarrollo o áreas de trabajo. En algunos países, como Brasil, pueden corresponder también a segmentos diferenciados de la población, v.g. por etnicidad, género o grupo etario.

El grado de formalidad de la estructura organizativa de las organizaciones de gestión territorial varía fuertemente, sobre todo por la existencia o carencia de un marco normativo. En Centroamérica, la ausencia de normas específicamente referidas a las organizaciones de gestión territorial hace que por lo general su estructura organizativa esté poco formalizada, salvo en la medida en que se requiera para acceder a la personería

jurídica como asociaciones sin fines de lucro, una de las figuras a las cuales se ha recurrido en varios países. En Panamá, los Consejos de Desarrollo Territorial son todavía informales y carecen de personería jurídica, pero se han dado pasos para formalizar su situación legal. En los demás países centroamericanos, algunos grupos de gestión territorial se formalizan legalmente al inscribirse como asociaciones, mientras que otros funcionan como grupos más bien informales.

Idealmente, las organizaciones de gestión territorial tienen un equipo técnico de apoyo, pero esto requiere de financiamiento o apoyo institucional para dicho propósito. En algunos casos cuentan con un cuadro gerencial, en otros solamente con un técnico o técnica. Ciertos grupos de gestión territorial dependen del apoyo técnico que puedan brindarles funcionarios del Estado, de agencias de cooperación o de ONG, y algunos carecen por completo de soporte técnico.

La experiencia sugiere que es conveniente que las organizaciones de gestión territorial tengan personal técnico de apoyo, pero es preferible que éste labore directamente para la instancia colegiada, reciba de ella sus directrices y tenga que responder también ante ella, aun cuando su salario sea financiado con recursos de otras fuentes, como el presupuesto municipal o nacional.

La estructura de estas organizaciones gestoras debe ser diseñada y operada de manera que promueva la participación activa y decisoria de los actores sociales e institucionales del territorio. Esto es primordial para que no se desprenda de ellos, sino que la organización mantenga relaciones estrechas con los actores que le dieron origen.

Las asambleas de las organizaciones de gestión territorial deben ser ampliamente representativas y tener capacidad decisoria real sobre el desarrollo del territorio. Puede ser útil una reglamentación que permita que funcionen regularmente y que defina el tipo de decisiones que les competen.

El grado y tipo de representatividad territorial varían de un territorio a otro, y cambian a lo largo del tiempo:

Las experiencias comentadas en capítulos anteriores y en un taller de discusión metodológica internacional (PRAT, 2011) muestran diversos grados y tipos de representación de los actores sociales e institucionales, gobiernos locales y autoridades tradicionales, sector privado y otros. En general, se considera conveniente que estén representados todos los actores pertinentes del territorio. No siempre se logra su plena participación, y la resistencia de algunos sectores a la participación de otros puede limitar la representatividad al interior del territorio. Sin embargo, es importante que sean convocados y tengan la opción de integrarse al proceso.

Aunque algunos actores sociales o institucionales no participen actualmente en las organizaciones de gestión territorial, cabe la posibilidad de que lo hagan en el futuro, a medida que perciban las ventajas de hacerlo. En el caso de las mancomunidades o asociaciones intermunicipales, la representación de los gobiernos locales es importante pero debe complementarse con mecanismos de participación efectiva de las organizaciones de sociedad civil.

## *Participación de actores y relaciones de poder*

La participación de actores sociales e institucionales en las organizaciones de gestión territorial varía entre países, y también al interior de cada país, de manera diferenciada según el tipo de actor:

- los gobiernos locales coordinan algunos de estos grupos, mientras que en otros participan en igualdad de condiciones que otras entidades u organizaciones, y en algunos no participan del todo. Cuando las alcaldías o ayuntamientos coordinan los GAT, su participación tiende a ser más permanente, mientras que cuando son un integrante más, puede ser más esporádica y limitada. Incluso cuando participan de manera regular los alcaldes, la experiencia panameña y de algunos otros países sugiere que es conveniente incorporar también al grupo de gestión territorial a los representantes de los distintos corregimientos o distritos ante la corporación municipal. En territorios con presencia importante de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, es fundamental incorporar a sus autoridades tradicionales, ya sea directamente al grupo de gestión territorial, o a través de un mecanismo de diálogo y consulta regular.
- las instituciones del Estado son usualmente interlocutoras de las organizaciones de gestión territorial, y algunas veces participan en ellas como entes facilitadores o asesores, aunque sin voto. También hay grupos de gestión territorial en los cuales participan activamente las instituciones públicas presentes en el territorio, ya sea como miembros de esos grupos, o como invitadas permanentes.
- la sociedad civil normalmente está representada en las organizaciones de gestión territorial, con un peso importante en ellas, salvo en el caso de las mancomunidades o asociaciones de municipios, en los cuales puede haber algún mecanismo de participación o consulta para la sociedad civil. En los Grupos de Acción Local españoles, solamente participan organizaciones privadas con personería jurídica, mientras que en América Latina es frecuente que participen organizaciones sociales sin personería legal. En Brasil, la creación de los Colegiados Territoriales se da en un contexto de movilización social, y responde a las demandas de los movimientos sociales agrarios o rurales. En los países centroamericanos, la movilización social agraria ha sido menos determinante, hasta el momento, en la creación de las organizaciones de gestión territorial.

Las ONG locales y ONG nacionales o internacionales presentes en el territorio algunas veces participan en las organizaciones de gestión territorial como miembros, y en otros casos son invitadas a asistir a sus reuniones. En ciertos países, como Costa Rica, algunas ONG presentes en los territorios se han mantenido al margen del proceso y de las organizaciones de gestión territorial, sin interesarse por participar en ellos.

En Centroamérica no se ha logrado todavía una clara articulación de las acciones de las entidades públicas en los territorios con las demandas de éstos, expresadas a través de las organizaciones de gestión territorial. En el plano territorial, se señalan complementariedades entre las oficinas municipales de desarrollo, las mancomunidades o asociaciones intermunicipales, y organizaciones de gestión territorial o municipal, como



los Grupos de Acción Territorial y las Agencias de Desarrollo Económico Local. Los avances al respecto son, quizás, mayores en municipios específicos, donde el proceso tiene una trayectoria más larga y no se plantean cuestiones de competencias, mientras que en territorios formados por varios municipios, y más aun en aquellos que no se ajustan a los límites intermunicipales, hay todavía un camino importante por recorrer. Las alcaldías algunas veces manifiestan reticencias ante lo que perciben como traslado de competencias a instancias territoriales distintas de la corporación municipal o la mancomunidad, pero esto logra solventarse usualmente en la medida en que se incorpore efectivamente a los gobiernos locales en la gestión del DRT.

La complementariedad con organizaciones de sociedad civil que no son parte de los GAT u organizaciones de gestión territorial también varía, desde relaciones colaborativas hasta la indiferencia y, en algunos casos, la suspicacia.

Algunos aprendizajes se refieren a *las relaciones de poder, la política partidista y el manejo del conflicto en plataformas de negociación y concertación u otras organizaciones de gestión territorial*:

La relación de las organizaciones de gestión territorial con los partidos políticos nacionales, como también locales, es compleja y al respecto hay experiencias diversas, algunas más positivas que otras. Muchos de estos grupos gestores se definen como apolíticos, en el sentido de no tener filiación partidista ni participar como tales en procesos político-electorales. No obstante, sí pretenden incidir en la formulación de políticas públicas en el plano local y en la ejecución de las políticas nacionales en el territorio, y sus miembros suelen tener, a título individual, algún tipo de preferencia partidaria y algunos de ellos participan activamente en política.

La conformación y funcionamiento de estas organizaciones de gestión territorial ha afectado las relaciones de poder en algunos territorios, en la medida en que se constituyen en factores de la vida política local e inciden de una u otra manera en ella.

Al involucrar a todos los actores clave del proceso, las organizaciones de gestión territorial adquieren legitimidad y fuerza en su interlocución con instancias político-institucionales, y como factor democratizador de los procesos de desarrollo en los territorios. Algunos de estos grupos todavía no han incidido decisivamente en las relaciones de poder, o han tenido resultados mixtos, positivos en cuanto son un vehículo para que los actores locales puedan expresar y promover sus intereses, pero negativos en la medida en que no sean reconocidos como articuladores del conjunto de actores del territorio.

Los procesos de descentralización del poder, la administración y los recursos inciden en la elaboración de los planes, que también tienen que descentralizarse. Esto puede crear condiciones favorables para iniciativas territoriales y un desarrollo más endógeno, aunque para ello es necesario fortalecer las capacidades institucionales, de planificación y de ejecución de los actores locales, así como su capacidad propositiva y de negociación con actores extraterritoriales.

## *Factores coadyuvantes y retos de las organizaciones de gestión territorial*

Algunos factores que favorecieron la conformación, funcionamiento y sustentabilidad de las organizaciones de gestión territorial:

- Participación efectiva de todos los actores sociales e institucionales relevantes del territorio
- Construcción participativa del proyecto de futuro del territorio
- Identificación de las demandas del territorio por parte de las organizaciones de gestión territorial
- Democracia interna y relativa horizontalidad de la estructura organizativa
- Funcionamiento efectivo de las mesas o comisiones de trabajo temáticas
- Asesoría técnica al grupo de gestión territorial para el cumplimiento de sus funciones
- Fortalecimiento de capacidades técnicas, organizativas y de liderazgo democrático e incluyente de las entidades miembro y de las dirigencias de las organizaciones de gestión territorial
- Logros tangibles que motiven a las entidades miembro a continuar participando activamente en el grupo de gestión territorial
- Difusión de las decisiones tomadas, iniciativas emprendidas y resultados alcanzados
- Comunicación social fluida entre integrantes del grupo de gestión territorial
- Transparencia, rendición de cuentas y auditoría social de las acciones del grupo de gestión territorial
- Mecanismos de intercambio de experiencias y redes interterritoriales
- Recursos financieros estables y apoyo logístico para el funcionamiento de las organizaciones de gestión territorial, aportados localmente o por la institucionalidad nacional

Algunos retos y obstáculos en el funcionamiento de las organizaciones de gestión territorial y el logro de sus objetivos, de acuerdo con las experiencias comentadas, incluyen:

- Baja participación real de los gobiernos municipales en muchos de ellos
- Escasa vinculación de las universidades en procesos de gestión territorial
- Alta rotación de los integrantes de las instancias colegiadas
- Jerarquización interna y concentración del poder de decisión en un núcleo directivo
- Inestabilidad en la participación de los integrantes del grupo de gestión territorial en sus actividades, asambleas y comisiones temáticas a lo largo del tiempo
- Reducida participación de los miembros de las organizaciones de gestión territorial en la ejecución de proyectos
- Limitado acompañamiento a la ejecución de los proyectos impulsados o avalados por las organizaciones de gestión territorial
- Dificultades para asegurar la sustentabilidad financiera del grupo de gestión territorial
- Reticencia de algunos gobiernos locales preocupados por la posibilidad de perder competencias
- Politización partidista local e identificación del grupo de gestión con un partido político específico, distinto al del gobierno local, departamental/estadual o nacional
- Preocupación de los gobiernos locales y nacionales por las acciones inmediatas con resultados visibles a corto plazo, y desinterés por procesos complejos y prolongados, con resultados menos tangibles durante su gestión

- Dificultad para incorporar al sector empresarial privado, cooperativo y estatal a las organizaciones de gestión territorial

### *Papel de los distintos actores territoriales*

Los actores sociales organizados del territorio tienden a estar representados en las plataformas de participación y en las organizaciones de gestión territorial, aunque en proporciones variables.

La población rural menos organizada, y en particular los trabajadores migrantes, suelen estar ausentes o mínimamente representados en dichas plataformas y organizaciones, por lo cual pueden valorarse opciones para facilitar la participación de sus representantes.

Los gobiernos locales y las autoridades tradicionales son actores importantes que deben estar involucrados de alguna manera en el proceso. Es fundamental incorporar a los gobiernos locales en procesos de desarrollo territorial endógeno, preferiblemente desde la fase inicial. También es necesario establecer mecanismos de consulta a las autoridades tradicionales, que no necesariamente estarán incorporadas a los órganos e instancias formales, pero cuya legitimidad e influencia hacen evidente la necesidad de contar con su aval.

Las asociaciones o mancomunidades de municipios pueden cumplir una función importante en la medida en que permiten insertar procesos locales en iniciativas supramunicipales asociadas a territorios e involucrar a los gobiernos locales en ellas, pero también es necesario construir mecanismos y procesos de participación de la sociedad civil en las mancomunidades.

### *Potencial de la iniciativa privada en procesos de gestión territorial de desarrollo rural*

Otro actor importante en procesos de desarrollo territorial son las empresas privadas, cooperativas o estatales, familiares o corporativas, y con escalas desde la micro y pequeña hasta la gran empresa. Los gremios, cámaras y asociaciones de productores, procesadores, transportistas, comercializadores de productos del territorio, como también de empresas de servicios de diverso tipo, como las turísticas o las de servicios públicos, pueden estar representadas en las organizaciones de gestión territorial. Estos últimos, a su vez, pueden interactuar directamente con empresas cuyas actividades están basadas en el territorio e inciden positiva o negativamente en su desarrollo, y que al tomar conciencia de su papel y de su interés estratégico en éste pueden contribuir al mismo a través de la orientación de sus inversiones, mediante sus políticas de contratación o adquisición de bienes y servicios, y con programas de responsabilidad social corporativa enfocados territorialmente.

La incorporación activa de las empresas privadas en los procesos de DRT, más allá de la participación de las agrupaciones de productores en las organizaciones de gestión territorial y la relación con algunos gremios empresariales, es todavía una tarea pendiente en la mayoría de los países y territorios centroamericanos. Hay, sin embargo, algunas experiencias sobresalientes en el norte del Istmo, de las cuales podemos extraer múltiples aprendizajes.

## **Sobre la construcción social de la estrategia de desarrollo del territorio**

Varias de las lecciones derivadas de las experiencias centroamericanas se refieren a proceso de elaboración del proyecto de futuro del territorio y de su estrategia de desarrollo.

*Cada territorio debe construir y consensuar, a través de la plataforma de participación de actores, una estrategia general de desarrollo que oriente las acciones e iniciativas a impulsar*

Con demasiada frecuencia, se tiene sólo una visión un tanto nebulosa del futuro que se propone para el territorio, y se elaboran planes de corto o mediano plazo que no tienen como norte una estrategia para el desarrollo integral y sostenido del territorio. Esto hace que se pierda fácilmente el rumbo, que se propongan proyectos o iniciativas para atender cuestiones inmediatas sin tener claridad sobre su contribución al proceso de más largo aliento, y que se atienda lo que parece urgente o resulta políticamente rentable, en lugar de enfocar la mira en aquello que permita realizar las transformaciones requeridas para mejorar sustancialmente la calidad de la vida en el territorio.

El proceso de elaborar una estrategia general de desarrollo del territorio, en función de una visión de futuro y como marco de referencia para los planes intermedios u operativos, es tanto o más importante que la propuesta de estrategia o el documento aprobado. Lo principal es que esta última sea el resultado de un proceso colegiado que luego pueda traducirse en acciones colectivas orientadas estratégicamente. La participación efectiva de los distintos actores en la elaboración negociada de esa estrategia de desarrollo facilitará su apropiación, su ejecución y su revisión periódica para ajustarla a nuevas circunstancias locales o exógenas.

*El horizonte temporal de la prospectiva y la planificación estratégica territorial son distintos pero complementarios*

En las propuestas de desarrollo territorial se combinan visiones de futuro y estrategias de desarrollo con horizontes relativamente distantes (en Centroamérica típicamente entre 15 y 25 años), con planes a mediano plazo –los horizontes intermedios usuales del plan estratégico, en el orden de uno o dos quinquenios, que luego se traducen en planes operativos anuales (POA) o, algunas veces, bienales, si el mecanismo de presupuestación lo permite.

Parece necesario, o por lo menos deseable, que la visión de futuro del territorio se traduzca en una estrategia general de desarrollo a largo plazo para éste, y que los planes a mediano y más corto plazo se orienten en función de esa visión y estrategia general. Si esto no fuera factible inicialmente, es probable que sea necesario hacerlo más adelante. También es posible que las decisiones concertadas y acciones sostenidas de los diversos actores involucrados en el proceso conduzcan a la construcción de facto de una estrategia de

desarrollo sin que ésta tenga como correlato un documento formal aprobado por las instancias correspondientes, aunque esto último es siempre deseable.

*La participación de actores sociales e institucionales en la prospectiva y la elaboración de estrategias y planes de desarrollo es fundamental*

Los planes de desarrollo territorial tienen que construirse socialmente, involucrando de manera activa y con capacidad decisoria a los actores sociales e institucionales del territorio. La metodología para la elaboración de estos planes tiende a ser participativa, en mayor o menor grado, de manera que el resultado es fruto de la reflexión conjunta de un conjunto variable de actores sociales, gobiernos locales y representantes de instituciones públicas. Su legitimidad social e incluso en buena medida su viabilidad dependen de ese involucramiento efectivo de las organizaciones y entidades pertinentes.

*El análisis de situación y de las dinámicas territoriales es un medio para comprender los procesos en curso y un insumo para proyectar tendencias y proponer alternativas*

El análisis preliminar del territorio debe verse como parte de un proceso de planificación del territorio y no como un fin en sí mismo. En ese sentido será dinámico y deberá actualizarse por los mismos miembros del GAT regularmente. Considerando los enormes esfuerzos que en trabajos de diagnóstico se han hecho a lo largo de los años y en casi todos los territorios, se recomienda hacer el primer diagnóstico del territorio con información secundaria y posteriormente validarlo y actualizarlo con la opinión de los miembros del GAT y otros líderes y técnicos con opinión experta del territorio.

Con el estudio diagnóstico del territorio se deben identificar los factores críticos en las varias dimensiones del desarrollo y con los actores locales hacer una lectura crítica y analítica y no una simple acumulación de información. Se debe además identificar como parte del análisis interpretativo las posibles soluciones a la problemática identificada.

El conocimiento del territorio no es sólo una condición necesaria para las acciones, sino también un aspecto esencial para su valorización y la elaboración de un pensamiento estratégico. Es necesario crear las condiciones para que los grupos logren producir conocimiento emergente sobre la base de buena información y análisis sobre su propio territorio.

*Los mecanismos y metodología de la prospectiva, la elaboración de estrategias generales y la formulación de planes de desarrollo pueden variar, pero deben involucrar efectivamente a los actores territoriales en su construcción*

Los ejercicios prospectivos territoriales requieren de insumos técnicos –v.g. información ordenada sobre procesos históricos, situaciones actuales y proyecciones a determinado plazo-. El proceso mismo es, sin embargo, primordialmente un diálogo entre los actores

del territorio en torno a las tendencias identificadas y posibles escenarios, sus distintas agendas y las bases de un proyecto de futuro consensuado. Algo análogo sucede con la planificación estratégica, que traduce esa visión en planes intermedios, lo cual también requiere de apoyo técnico pero es un proceso de creación colectiva y construcción de consensos en torno al derrotero propuesto.

La construcción participativa de un proyecto de futuro para el territorio, de una estrategia general a largo plazo y de planes intermedios, es un proceso para el cual se requiere de claridad por parte del equipo técnico y el grupo gestor inicial, y ha de involucrar posteriormente a otros actores por medio de la plataforma de participación. Esto demanda tiempo y recursos, que es necesario comprometer, para lo cual tiene que existir un convencimiento de la necesidad de realizar cabalmente esta tarea por parte de quienes la impulsarán, y disposición a participar por parte de los actores clave.

La elaboración de una visión de futuro consensuada entre los actores sociales e institucionales y gobiernos locales o autoridades tradicionales del territorio es fundamental para la elaboración de una estrategia de desarrollo endógena, para identificar motores de desarrollo, para movilizar voluntades en forma sostenida, y para priorizar y orientar iniciativas de inversión que contribuyan efectivamente al desarrollo integral del territorio, y no sólo a resolver problemas inmediatos o abordar situaciones específicas en una dimensión de la realidad territorial. Sin proyecto de futuro consensuado, no hay plan de inversión que valga.

Es importante que la estrategia de desarrollo a largo plazo y los planes intermedios sean aprobados formalmente por las instancias correspondientes y conocidos ampliamente por los diversos actores territoriales, para que puedan regir y orientar efectivamente los procesos subsiguientes.

La visión estratégica de los territorios debe situarse en el respectivo contexto nacional e internacional, tomando en cuenta las macro tendencias mundiales o regionales que afectan a cada país, como también los procesos y políticas nacionales que inciden en las dinámicas territoriales.

La existencia de un proyecto-país consensuado, permite situar los planes territoriales de manera explícita en el marco orientador del desarrollo del país. En ausencia de una visión prospectiva de este tipo, es aun más importante tomar muy en cuenta las políticas de largo plazo existentes y los programas o planes de desarrollo nacionales, tanto para la sociedad en su conjunto como para los territorios rurales.

## **Sobre la fase operativa**

### *Ejecución de la estrategia de desarrollo del territorio*

El registro y documentación del proceso de gestión es indispensable para su seguimiento, sistematización y evaluación. Para esto se requiere de un sistema de información e indicadores definidos por actores directamente involucrados en la gestión territorial,

en función de los planes a corto, mediano y más largo plazo. Esto supone indicadores diferenciados según el horizonte temporal y lo que se requiere y es posible medir en él, v.g. la ejecución de planes anuales, los resultados obtenidos en plazos intermedios, y el impacto sobre la realidad a transformar, que requiere de un lapso mayor.

Es necesario conocer, adaptar o desarrollar instrumentos apropiados para el seguimiento y evaluación. Esta última puede incluir la autoevaluación por parte de las entidades u organizaciones directamente involucradas en los procesos de gestión, así como la rendición de cuentas y la auditoría social por los actores sociales e institucionales pertinentes y por los gobiernos locales o autoridades tradicionales del territorio. También puede haber evaluaciones externas, requeridas algunas veces por donantes u otras instancias externas al territorio, pero que pueden resultar de considerable utilidad para la revisión de los planes y el mejoramiento de la gestión territorial.

Tanto la sistematización como la evaluación de los procesos territoriales son fundamentales para el aprendizaje social, al interior de cada territorio y entre territorios. Las lecciones obtenidas por experiencias exitosas o fallidas permiten mejorar el proceso en cada territorio, y facilitan la realización de procesos análogos en otros territorios.

La implementación sostenida de acciones de seguimiento y evaluación requiere de cambios culturales e institucionales de las organizaciones que lideran los proyectos de desarrollo territorial. Para ello no es suficiente poner a su disposición herramientas de gestión, sino que hay necesidad de acciones de sensibilización e inducción, fortalecimiento de capacidades, asesoramiento metodológico y acompañamiento técnico.

### *Mobilización de recursos y voluntades para el desarrollo de los territorios rurales*

La movilización de recursos, en un sentido amplio que no se limita a los financieros sino que incluye otros tipos de recursos para el desarrollo, es fundamental para la sustentabilidad y autonomía de los procesos de DRT. Es necesario romper la dependencia de fuentes externas y trascender también los esquemas meramente asistenciales.

La primera apuesta en procesos de desarrollo endógeno es la del propio territorio, También es fundamental la inversión pública nacional en el desarrollo de los territorios, y en particular la transferencia de recursos a los gobiernos locales y asociaciones o mancomunidades de municipios. Es deseable que existan fondos a los cuales puedan acceder las organizaciones e instituciones participantes en las plataformas de negociación y concertación entre actores del territorio. Es fundamental que estas plataformas puedan incidir efectivamente en la forma en que se invierten en cada territorio los recursos del presupuesto nacional, para asegurar que dichas inversiones sean apropiadas y contribuyan efectivamente a su desarrollo integral.

Complementariamente, las instancias internacionales y la cooperación tanto técnica como financiera pueden cumplir una función positiva al acompañar y apoyar procesos territoriales, fortalecerlos mediante los aprendizajes obtenidos en otros países y territorios, valorizar la experiencia local, preferiblemente sistematizada, y proyectarla. La cooperación

internacional no debe sustituir la iniciativa territorial ni las funciones del Estado, y debe estar sujeta siempre a las decisiones nacionales.

Es muy necesario, pero también difícil, cambiar la tendencia a buscar apoyos y recursos externos al territorio y al país, antes de identificar y movilizar los recursos propios de cada territorio, incluyendo los gobiernos locales, instituciones, empresas y organizaciones, y de cada país, tanto los del presupuesto nacional como los recursos humanos de la institucionalidad pública, académica y privada.

La experiencia, incluyendo la más reciente con un fondo competitivo regional para apoyar iniciativas territoriales, muestra que cuando se trata de buscar recursos para proyectos locales, fácilmente se dejan de lado los principios básicos del enfoque sistémico y la visión de mediano a largo plazo para atender demandas específicas e inmediatas.

### *Ejecución de proyectos y sustentabilidad financiera de las organizaciones de gestión territorial*

Algunos grupos de gestión territorial ofrecen servicios y ejecutan proyectos. Los Grupos de Acción Local (GAL) españoles, por ejemplo, ofrecen servicios de asesoría y apoyo en programas y proyectos relacionados con el desarrollo. En Brasil, algunos colegiados con personería jurídica ejecutan acciones formativas y proyectos con financiamiento gubernamental, y contratan asesores territoriales. Al vender servicios, las organizaciones de gestión territorial generan ingresos y pueden ser más sostenibles financieramente.

Por otra parte, la ejecución de proyectos y la venta de servicios pueden hacer que el grupo de gestión territorial compita por recursos con sus entidades miembro o con otras organizaciones del territorio, y la inhabilita como instancia canalizadora, adjudicadora o evaluadora de propuestas y proyectos por parte de las agrupaciones que la conforman.

Por lo antedicho, algunos consideran que las organizaciones de gestión territorial deben mantenerse como instancias deliberativas, de consulta y decisión acerca del proyecto de futuro y de iniciativas específicas para el desarrollo del territorio, sin entrar a ejecutar proyectos o vender servicios. Otra opción que se ha planteado es la de que se limiten a brindar servicios en forma colegiada en áreas en las cuales hay una clara necesidad insatisfecha en el territorio, como apoyo a sus entidades miembro y con participación de éstas.

## **Sobre temas transversales**

### *Equidad e inclusión en la gestión territorial del desarrollo rural*

La inclusión es tarea de todos los días, y tarea de todo el mundo. Las exclusiones históricas no se corrigen solas, ni de manera automática, sino que tienden a perpetuarse y a permear el quehacer del desarrollo territorial, aun cuando se postule lo contrario. Hay que asumir de manera consciente y explícita el reto de lograr que el proceso sea efectivamente incluyente. Para esto es necesario comprender la naturaleza de las exclusiones, sus raíces



y consecuencias; diseñar acciones sostenidas para contrarrestarlas; establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y auditoría social de la inclusión de género, de los diferentes grupos etarios, de los pueblos históricamente excluidos del desarrollo, y de la población rural en situación de vulnerabilidad especial. Tiene que haber responsabilidades específicas, tanto colectivas como individuales, planes aprobados con metas verificables, reflexiones periódicas sobre los resultados alcanzados o no al respecto, y rendición de cuentas.

### *La formación de capacidades en procesos de gestión territorial*

El fortalecimiento de capacidades grupales e individuales es un ingrediente esencial desde la fase preparatoria y de ejecución inicial de cualquier iniciativa de desarrollo con enfoque territorial. Debe estar directamente asociado a procesos de gestión del desarrollo territorial, ya sea en el plano político-institucional o en los territorios. Puede ser un potente motor para impulsar cambios en las políticas y la institucionalidad como en la gestión social del desarrollo en los territorios.

La formación de capacidades tiene que asociarse estrechamente a la gestión territorial y de las políticas públicas en los territorios, y puede promoverlas activamente. Es fundamental formar formadores y fortalecer las capacidades de formación en cada país, para atender de manera más apropiada, directa y expedita las crecientes demandas territoriales de formación que responda a sus requerimientos.

### *Gestión del conocimiento y desarrollo rural territorial*

Es indispensable registrar, documentar y sistematizar las experiencias territoriales para generar aprendizajes y nuevos conocimientos, propuestas metodológicas y avances conceptuales. Se requiere de un sistema que permita acopiar, procesar y devolver al conjunto de territorios la información tanto agregada como específica de cada uno de ellos.

El intercambio directo e indirecto de experiencias cumple una función crucial de interaprendizaje y construcción conjunta de conocimientos. Las visitas recíprocas y la presentación de experiencias por parte de quienes han participado en ellas son medios idóneos. Cuando ello no resulta factible, por sus costos u otras razones, pueden establecerse mecanismos de intercambio a distancia, via teleconferencia o en espacios virtuales, siempre y cuando haya acceso a tecnologías de información y comunicación en los territorios.

La discusión metodológica comparada de experiencias sistematizadas enriquece la comprensión del proceso de gestión territorial y el acervo de herramientas validadas en la práctica social. Esto permite elaborar una visión integral y realista de dicho proceso, y construir desde y para la práctica de la gestión territorial un conjunto estructurado y concatenado de instrumentos aplicables a las tareas de cada fase del proceso.

### *Diálogo de saberes en la gestión territorial*

Los individuos y agrupaciones que conforman los colegiados territoriales tienen un conocimiento válido pero que a menudo es necesario complementar con conocimiento científico-técnico, el cual a su vez puede enriquecerse mediante el diálogo de saberes con el conocimiento local. Las organizaciones de gestión territorial requieren, en particular, de asesoría técnica y acceso a información pertinente, oportuna y sistematizada en función de sus requerimientos, para orientar sus decisiones y acciones. Para ello pueden contratar servicios profesionales, si cuentan con los recursos para ello, u obtener apoyo técnico a través de las corporaciones municipales, entidades públicas, universidades o centros de investigación, ONG y organismos internacionales.

### *Papel de los valores y la cultura en el desarrollo endógeno*

Los principios y los valores son sumamente importantes en procesos de desarrollo con enfoque territorial.

Podemos tener diferentes maneras de entender el desarrollo rural, distintas propuestas y maneras de abordarlo, pero si compartimos principios y valores fundamentales, podemos trabajar juntos y encontrar las mejores soluciones.

La transformación de actitudes individuales y culturas institucionales es un proceso lento y difícil, pero esencial.

Incorporar efectivamente los valores y principios del enfoque territorial en la gestión de las políticas y de los territorios es crucial pero requiere de un esfuerzo consciente y sostenido.





## GUÍA METODOLÓGICA PARA LA SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS DE DESARROLLO RURAL TERRITORIAL

### **El contexto conceptual**

El enfoque territorial del desarrollo rural es el contexto conceptual en el cual se formula esta propuesta de sistematización de experiencias, aspecto que conduce a precisar, con claridad, los elementos conceptuales y metodológicos que lo caracterizan, tales como:

- El impulso del desarrollo sostenible de los territorios rurales en sus distintas dimensiones entrelazadas: ambiental, económico-productiva, social, institucional y cultural.
- La necesidad de producir una visión integral del desarrollo sostenible estableciendo las conexiones entre cada una de las dimensiones señaladas, en términos sistémicos.
- La idea de que de estas conexiones dependerá el nivel de conocimiento de la dinámica presente de los territorios, así como la capacidad de prospectiva de su desarrollo futuro.
- El principio metodológico de que dicho conocimiento se sustenta en la propia actividad y movilización de los actores sociales e institucionales presentes en los territorios, que se comportan como sujetos de conocimiento y transformación.
- En consecuencia, que la promoción de dichas conexiones, articulaciones o armonizaciones entre las distintas dimensiones del desarrollo, incluye las políticas públicas, tanto sectoriales e institucionales como locales, que deben ser integradas en conjunto con los actores sociales, a una visión compartida del territorio. Esta última, a su vez, debe ser traducida en un plan estratégico

territorial capaz de movilizar todos los recursos y riquezas internas, así como de canalizar los flujos de valor de origen externo en función de los objetivos y propósitos trazados.

- “*El Desarrollo Rural Territorial también favorece la colaboración público-privada local y estimula la innovación social, partiendo del rescate y la valorización de los conocimientos y saberes locales, y posibilitando un diálogo creativo entre los sistemas de conocimiento, tanto tradicionales como modernos*“. (CAC, ECADERT, SICA 2010:8).
- La movilización de los actores y su capacidad de incidencia real en el éxito del proceso anteriormente señalado, depende en gran parte de la creación, desarrollo y fortalecimiento de capacidades de dichos actores, proceso que se sucede como un aprendizaje compartido, de equipos, aspecto que toma un sentido crítico y estratégico para el impulso de los procesos bajo la concepción enunciada.
- Los principios del desarrollo rural territorial -como la inclusión social y la equidad, el pensamiento y la acción con una visión de largo plazo, la orientación de las inversiones con un sentido estratégico, la acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil, la formación de redes territoriales y la innovación institucional- hacen de este enfoque un planteamiento novedoso y complejo que supera significativamente lo acostumbrado y exige de las instituciones públicas con competencias en materia de desarrollo rural, de los gobiernos locales implicados, de las organizaciones no gubernamentales, de los organismos internacionales y de todos los actores sociales del territorio participantes en estos procesos, un cambio sustancial en su paradigma conceptual y metodológico.

Tomando en consideración los anteriores aspectos conceptuales, la sistematización de las experiencias en marcha bajo el enfoque del desarrollo rural territorial tiene un importante significado, especialmente por el papel central que cumple la creación de las capacidades humanas en los territorios rurales, entendidas como capacidades sociales construidas en forma colectiva.

El tercer eje transversal de la ECADERT, Gestión del Conocimiento, considera la sistematización y el intercambio de experiencias como una línea de acción mediante la cual se “*generan mecanismos de inter-aprendizaje, procesos e instrumentos que registren y valoricen los conocimientos y experiencias existentes para el DRT, incluyendo la organización de foros, talleres locales, visitas recíprocas, encuentros presenciales periódicos, comunidades virtuales de aprendizaje y diversas modalidades de diálogo entre actores sociales e institucionales en el DRT*” (CAC-ECADERT-SICA 2010:87).

La sistematización de experiencias de DRT es, por consiguiente, esencial tanto para la gestión del desarrollo sostenible de los territorios rurales como para el fortalecimiento de capacidades de los actores sociales e institucionales y el interaprendizaje, para la construcción social de conocimiento, y para el diálogo de saberes.

### **El aprendizaje en gestión del desarrollo rural territorial desde la combinación teoría-práctica-teoría**

El proceso de aprendizaje es el producto de una experiencia humana y como tal, profundamente social, asociado a la adquisición de habilidades y capacidades de acción

para la transformación de la realidad. Esta adquisición de habilidades y capacidades tiene dos fuentes de inspiración: la teoría, como expresión del conocimiento acumulado y formalizado, y la práctica, como factor de transformación social y fuente fundamental que nutre al conocimiento humano.

El aprendizaje de la gestión del desarrollo rural territorial es una tarea que articula en forma continua y bidireccional la teoría y la práctica: la elaboración conceptual orienta el quehacer práctico, y la reflexión acerca de la experiencia, enriquece la teoría. La gestión del DRT constituye un proceso teórico-práctico en el cual interactúan personas, redes y organizaciones, quienes en conjunto, construyen nuevas maneras de aprehender y transformar su realidad mediante la acción colectiva. Para ello plantean, debaten y negocian propuestas de desarrollo, reconocen sus diferencias, crean mecanismos de concertación y se movilizan para impulsar agendas consensuadas. Estos espacios de convivencia permiten y facilitan el aprendizaje de capacidades para la acción, así como la reflexión sobre el hacer, siempre bajo la premisa del compromiso y la responsabilidad de las tareas necesarias para la gestión de desarrollo.

Este aprendizaje como proceso, con sucesivos momentos, requiere la creación de espacios especiales para la teoría y la construcción de conocimiento sobre gestión del desarrollo rural territorial, es decir, para la elaboración de una serie de conceptos, metodologías y estrategias exigidas por el DRT que se basan en la ciencia y la técnica, ya formalizada y explicada. Dichos espacios traducen de alguna manera la práctica acumulada, reflexionada y llevada en algunas de sus dimensiones y conceptos al nivel de teoría. Con ello, se construyen los programas de formación de los gestores que comprenden los temas de estudio y los materiales que los sustentan, los cuales parten de la realidad y se alimentan de la práctica social de los participantes. Estos hacen suya esa temática y la forma de plantearla en la medida en que la fundamentan en su experiencia, sus conocimientos y su cultura, interpretándola y adecuándola al confrontarla con su propia realidad territorial. Es un proceso de aceptación-asimilación-adaptación de la teoría.

Por ello, el acto de conocer es un emergente de la interrelación entre los conocimientos transmitidos en estos momentos de entrega teórica y los conocimientos que tienen los participantes. Dicho emergente no es la sumatoria entre lo recibido y lo que se tiene, desde la perspectiva del participante, sino una nueva totalidad en poder de los participantes: una visión más profunda y total de la realidad, una mirada crítica y creadora de su práctica (Gutiérrez & Prieto 2004).

La reflexión conceptual a partir de la propia experiencia, e incluso la comprensión de esta, se enriquece considerablemente mediante el conocimiento de otras prácticas y aprendizajes, a través de intercambios directos con diverso grado de formalización, del conocimiento indirecto de experiencias presentadas en forma testimonial o interpretativa, de la confrontación de lo actuado y lo aprendido en diversos territorios, y de su discusión comparada.

Con los nuevos aprendizajes derivados de esos momentos de reflexión conceptual y comparada, formalmente ordenados por un programa de capacitación, el proceso continúa con momentos de acción práctica de transformación, aplicando los principios y métodos asimilados de la gestión del desarrollo rural territorial.

Pero la reflexión crítica sobre la práctica, también a la luz de la teoría adquirida, cobra un importante sentido en el proceso de aprendizaje, bajo lo que se denomina la sistematización de las experiencias. Los colectivos o grupos gestores del desarrollo rural territorial, realizan una acción de apropiación y asimilación de las diferentes lógicas y procesos sucedidos en el transcurrir de los acontecimientos producidos por su propia práctica y en la búsqueda de las conexiones entre los diferentes fenómenos que ayuden a su comprensión.

La actitud reflexiva acerca de la acción colectiva para el desarrollo del territorio, y su sistematización periódica permiten genera un proceso permanente y acumulativo de adquisición de conocimientos sobre la propia práctica de gestión del desarrollo rural territorial. Estos conocimientos y aprendizajes basados en la experiencia se refieren especialmente a las tareas preparatorias y organizativas, a la formulación y ejecución de las estrategias y planes de desarrollo del territorio, y de la dinámica especial que se ha producido en los colectivos o instancias de concertación.

## **La sistematización de experiencias como parte de un ciclo permanente de aprendizaje**

La sistematización de experiencias es parte de un ciclo permanente de aprendizaje que debe ser asumido por los gestores del desarrollo rural territorial, no solamente como una responsabilidad individual, sino como un mecanismo de aprendizaje grupal que tiene una lógica de aprendizaje diferente al individual. Este tipo de aprendizaje posee un efecto más permanente en los participantes y tiene la tendencia a generar resultados de mayor impacto, con efectos significativos en el crecimiento intelectual y conductual de las personas participantes.

Tomar la sistematización de experiencias como un ciclo permanente de aprendizaje tiene un comienzo importante, cual es el establecimiento del diálogo como la lógica de su funcionamiento, para lo cual todos los integrantes de los equipos gestores del desarrollo rural territorial deben someterse al desarrollo de las capacidades necesarias para producir un pensamiento conjunto, lo que supone una capacidad de ver el pensamiento como un fenómeno colectivo. El diálogo significa considerar, en términos de igualdad, las distintas percepciones individuales en aras de la generación de un pensamiento conjunto, como una resultante o emergente de su interrelación o intercambio de un discurso recíproco. En este sentido, se presenta el fenómeno de un todo que ordena las partes, y el pensamiento colectivo es más que la sumatoria de ideas individuales.

Este aprendizaje, bajo la disciplina del diálogo, significa un cuestionamiento de los patrones de defensa que imperan a menudo en las organizaciones y en el conjunto de la sociedad y que tienen raíces profundas en la cultura actual. Por ello, es un proceso de aprendizaje continuo y no un acto único de asimilación. La detección de dichos patrones de conducta que impiden el acercamiento y las sinergias entre los actores participantes, es un comienzo obligado del aprendizaje. El afloramiento creativo y equilibrado de estos patrones genera acciones importantes que aceleran el aprendizaje.

La sistematización como un ejercicio grupal dialógico, es pues una estrategia del ciclo de generación, ampliación, crecimiento y asimilación de las capacidades efectivas para la gestión del DRT. Si los colectivos o grupos que lo impulsan no aprenden a pensar grupalmente, el mismo proceso de gestión del DRT se verá limitado. El descubrimiento de los métodos particulares para desarrollar ese diálogo es uno de los aportes más interesantes de la sistematización.

Y en ese proceso de descubrimiento y aprendizaje se producen momentos, unos extensos y otros no tanto, en los cuales el alineamiento o convergencia entre los actores participantes se sucede, generando así la energía necesaria para producir hechos significativos y de impacto. Alineamiento, por lo demás, que no es permanente ni mecánico, y cuya ausencia se traduce en desperdicio de energía, aun con la presencia de individuos, como muchas capacidades y entusiasmo. Esta es una labor a realizar con la sistematización de las experiencias del DRT, por la característica colectiva que dichas experiencias revisten. Y los eventos de sistematización, así como aquellos de la entrega y asimilación de los aspectos conceptuales, metodológicos y técnicos que el proceso de DRT requiere, hacen parte de un movimiento cíclico de formación de capacidades.

La formulación de una visión compartida de futuro, así como la estructuración de un plan estratégico que oriente los colectivos del DRT, no significa el dominio del grupo sobre los individuos, sino que esas visiones y planes se transforman en la prolongación de las visiones individuales. Este es un aprendizaje a construir paso a paso, reflexión tras reflexión, en un ambiente de diálogo, de interrelación de intereses y pensamientos, mediado por la adquisición de habilidades y destrezas de los participantes. Y la mayor de las destrezas la constituye el pensamiento sistémico que constituye un marco conceptual capaz de fusionar coherentemente la teoría y la práctica, que permite articular la visión compartida de futuro con las acciones indispensables para hacerla realidad, así como los métodos e instrumentos necesarios para que los actores sociales desplieguen todo su pensamiento y potencial de transformación social (Senge 1990).

Este alineamiento es un proceso de aprendizaje, alimentado por la práctica y la teoría, con momentos importantes de reflexión creativa (sistematización) por medio de los cuales se puede encontrar el ritmo que, al igual que un grupo de danza o una orquesta, dejará fluir la creatividad hacia objetivos y propósitos colectivamente buscados.

Como lo señalan algunos de los autores expertos en el tema de sistematización (Jara 2012), (Berdegué, Ocampo & Escobar 2007), (Barnechea, González & Luz 1994), esta forma parte de un proceso continuo en la producción de conocimientos y en consecuencia, del aprendizaje.

## **El objeto de la sistematización de los procesos de desarrollo rural territorial en el marco de la ECADERT**

El objeto de la sistematización de las experiencias de desarrollo rural territorial se ubica específicamente en los procesos de gestión social de los territorios, de acuerdo con la elaboración que se ha realizado en los marcos de la implementación de la ECADERT.



Esta gestión se está entendiendo en dos niveles, con sus respectivas relaciones y articulaciones; el primero, en los territorios rurales propiamente dichos, y el segundo, en el ámbito global relacionado con la formulación y ejecución de las políticas públicas de desarrollo rural territorial, incluyendo la coordinación intersectorial y la territorialización de dichas políticas.

Por ello, el DRT impulsa orientaciones nacionales y regionales generadas por las instancias centrales de planificación y ordenamiento, mediante procesos y mecanismos de consulta. Pero, además, promueve planes o propuestas elaborados por los actores sociales e institucionales de cada territorio, en diálogo con las autoridades nacionales en el marco de las políticas existentes en cada país. Sobre todo interesa la intersección entre iniciativas territoriales y políticas nacionales, la negociación entre actores locales y nacionales, la convergencia entre sus agendas distintas, a veces contrapuestas, pero potencialmente complementarias.

De esta forma hace parte del objeto de sistematización la manera como los actores en el ámbito nacional y regional se someten a procesos de diálogo y concertación de sus propios intereses para generar un pensamiento compartido para la orientación de las políticas y programas de DRT, en un diálogo de igual intensidad con las iniciativas y organizaciones que se vienen estableciendo en los territorios rurales.

Es una manera de gestionar participativamente las políticas públicas e iniciativas de desarrollo de las áreas rurales, apoyándose en sistemas de organización de los territorios, alimentados y basados en la participación de los actores sociales.

Por ello, interesa sistematizar estos procesos con las particularidades que tienen en cada uno de los países, documentando las nuevas formas organizativas, su progresiva legitimación sociopolítica y empoderamiento en el conjunto de la sociedad, los compromisos que han venido estableciéndose entre los intereses públicos y privados, y la manera como los actores que sustentan el DRT han llegado a los espacios de decisión. Otro tema asociado es el de las nuevas instituciones que se han venido creando, sus características, orientaciones y formas de trabajo, tanto en el ámbito territorial como nacional.

La sistematización de las fases de la gestión del desarrollo rural territorial hace parte del objeto de la sistematización: el análisis grupal y crítico de la fase preparatoria; la documentación y las explicaciones sobre la actuación grupal para la conformación de las plataformas de actores; el balance y estudio crítico acerca de las fases de análisis prospectivo y formulación de los planes estratégicos, y naturalmente, la manera como los factores limitantes y dinamizadores han actuado sobre la operación de lo planeado. Como es claro, es un objeto complejo que debe ser apropiado en sus partes y en su totalidad por los colectivos participantes en este ciclo de la gestión del DRT.

En la fase preparatoria se deberá analizar, entre otros aspectos, los siguientes: las condiciones institucionales existentes, la conformación de los equipos de trabajo, el plan de trabajo inicial y las acciones tomadas para la delimitación de los territorios.

La fase organizativa exige la documentación y el análisis de la forma como se identificaron, caracterizaron y seleccionaron los actores participantes; las redes formales e informales

existentes con sus características, formas de operar e incidencia en la vida social territorial. Además, la manera como se han constituido y formalizado arreglos institucionales para la organización gestora del DRT.

La fase de prospectiva y planificación tendrá al menos tres temas de sistematización: la elaboración del análisis de situación del territorio y las dinámicas territoriales, como punto de partida para la identificación y caracterización de las tendencias más importantes en las dimensiones necesarias del enfoque de DRT; la elaboración de los ejercicios de prospectiva que conducen a la formulación de una visión compartida del futuro del territorio y la construcción colectiva de una estrategia de desarrollo a largo plazo, y finalmente, el plan estratégico de desarrollo territorial que incluye la definición de las inversiones con mayor capacidad de transformación de las dinámicas productivas, sociales, ambientales e institucionales.

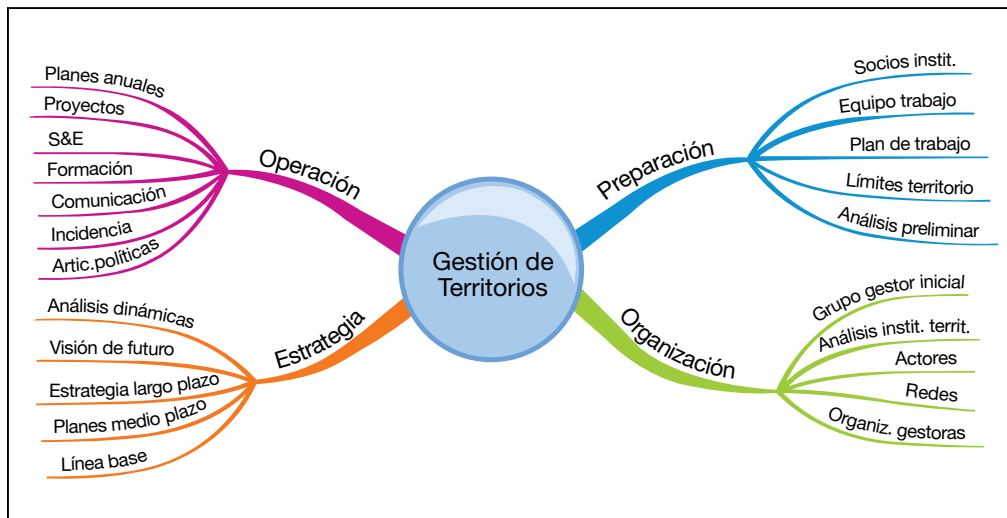
Por último, la operación del DRT tiene dos dimensiones de análisis: la primera corresponde a la acción colectiva, particularmente importante para el éxito del enfoque territorial del desarrollo, y requiere de la documentación y análisis de los conflictos presentados y las formas de solución experimentadas, los avances en materia de asociatividad, fortalecimiento del tejido social e incremento de las manifestaciones de identidad. También, es necesario abordar las diversas manifestaciones del liderazgo y las acciones de incidencia en las políticas y programas de orden local, institucional, sectorial y nacional. La segunda dimensión es propiamente la gestión organizacional, con la concepción, preparación y negociación de proyectos y la formalización de convenios con los diversos entes tanto públicos como privados de apoyo a las acciones del plan estratégico de desarrollo del territorio. Asimismo, comprende la comunicación que se establece entre el colectivo gestor (GAT) y el conjunto de la población del territorio, y las actividades de capacitación tanto de los actores que hacen parte de la plataforma organizada, como de otros del territorio que aún no están involucrados. Las acciones de seguimiento y evaluación son también parte del objeto por sistematizar.

Sobre la base de todo lo antedicho, es posible y realmente importante registrar e interpretar, de manera reflexiva y propositiva, el conjunto de acciones de sistematización que se hayan realizado en las diferentes fases o momentos de este rico y complejo proceso de gestión del desarrollo rural territorial. Esto nos permitirá identificar aprendizajes acerca de la gestión territorial misma, en cuanto tal, su sistematización participativa, y sobre el papel de esta última en el aprendizaje social acerca de la gestión social del DRT.

Es un objeto de sistematización muy amplio, pero el objeto de sistematización se puede delimitar de acuerdo con las características y el grado de avance de los procesos en cada territorio, así como también en función de los objetivos que se busquen, de los recursos disponibles y de las necesidades que tengan de ella los mismos grupos gestores del desarrollo rural territorial.

En la Figura 1, que a continuación se expone, se aprecian todos los elementos o ramificaciones del objeto de sistematización del DRT, en función de las fases del proceso de gestión del DRT.

**Figura 1. Fases de la gestión del desarrollo rural territorial**



Fuente: elaborado por José C. Arze.

Esta definición del objeto permite establecer cierto grado de comparación y de diálogo entre las diferentes experiencias adelantadas en los países participantes de la ECADERT, aun cuando exista una diversidad en el ritmo de avance y el grado de cumplimiento de las fases y elementos en que se desagrega cada una de ellas.

También es importante sistematizar el proceso de gestión de las políticas públicas para el desarrollo territorial, desde el plano de los gobiernos locales y asociaciones de municipios, en diálogo con los Grupos de Acción Territorial u otras organizaciones gestoras del DRT, hasta el de las políticas, estrategias y programas nacionales o, como en Centroamérica y Europa, supranacionales. Interesa sistematizar, especialmente, la relación de doble vía, ascendente y descendente, entre iniciativas territoriales y políticas públicas centrales, esto es, los aprendizajes acerca de la negociación de agendas de desarrollo entre aquellas y estas, de sus diferencias y convergencias.

Al sistematizar tanto experiencias como políticas, necesariamente la atención se enfoca en determinados aspectos de especial relevancia para quienes participan en los procesos territoriales, nacionales o supranacionales. Es posible que los actores locales tengan un interés particular en determinada faceta de su experiencia, y que al mismo tiempo otro aspecto de ella interese para efectos de su replicación en otros territorios, para la discusión comparada de varias experiencias, para interpretarlas en determinado marco de política pública, o para un propósito de elaboración metodológica y conceptual. Es posible, entonces, definir más de un eje temático para reflejar y abordar los intereses de distintos tipos de participantes, tanto locales como nacionales. Por otra parte, por la importancia del principio de equidad e inclusión en las iniciativas y políticas de DRT, cabe plantear

que su incorporación efectiva en dichos procesos sea un aspecto a considerar de manera transversal en la sistematización, en términos de aprendizajes.

La posibilidad de comparación entre los procesos y resultados de la sistematización juega un rol muy importante en la conformación de las “comunidades de práctica”<sup>78</sup> que se han venido estructurando con la selección y puesta en marcha de los “territorios focales” seleccionados por las diferentes Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT, que además se expresan en las redes nacionales y regional de los Grupos de Acción Territorial.

## Los principios metodológicos de la sistematización

La sistematización de experiencias en el marco del desarrollo rural territorial debe responder a ciertos principios metodológicos que le permitan dar cuenta de las características más importantes del enfoque sistémico del desarrollo rural. Ello significa que este tipo de sistematización, desde su objeto y método, tiene sus características propias, aun cuando exista cercanía y relación con otro tipo de sistematizaciones que se aplican principalmente en los proyectos de desarrollo comunitario, agricultura sostenible, educación popular, o variantes del desarrollo rural sin un enfoque propiamente territorial, u otras modalidades de sistematización.

A continuación se enumeran los principios metodológicos más importantes que se plasman posteriormente en un conjunto de pasos y en las herramientas necesarias para su operación.

### *Primer principio: contextualización en la dinámica territorial*

Toda experiencia de desarrollo rural a sistematizar, bajo el enfoque territorial, debe hacer un esfuerzo por dar cuenta de las dinámicas económicas, socio-culturales, ambientales y político-institucionales del territorio, aplicando una perspectiva sistémica. Esto significa que no se limita a la descripción detallada de cada dimensión, sino que enfatiza en la identificación de las tendencias más sobresalientes que inciden en el desarrollo del territorio en cuanto sistema integral, y en la relación entre ellas.

Este esfuerzo por relacionar los aspectos del contexto con el funcionamiento del sistema-territorio permite asegurar que los análisis de los hechos o acontecimientos particulares

---

78 Las comunidades de práctica son grupos sociales constituidos con el fin de desarrollar un conocimiento especializado, intercambiando aprendizajes basados en la reflexión compartida sobre experiencias prácticas. Etienne Wenger ha estudiado las comunidades de práctica y dice de ellas que “a medida que los individuos se empeñan a lo largo del tiempo en una empresa común (...) van desarrollando una práctica común, es decir, formas de hacer las cosas y de relacionarse compartidas, que les permiten alcanzar el objetivo común deseado. Con el paso del tiempo, esta práctica común resultante acaba convirtiéndose en un vínculo reconocible entre los implicados” (Wenger, citado por Capra 2003:146).

de la experiencia puedan ser visualizados con criterios de pertinencia y correspondencia ante la realidad territorial en la cual se han sucedido. Para los participantes en los ejercicios de sistematización tiene un efecto educativo muy importante, puesto que con esta contextualización encontrarán un mayor sentido y significado a las acciones que ha realizado, a la naturaleza y características de sus propios aciertos y a la explicación de sus errores. De esta manera, cada uno de los hechos por identificar en el ordenamiento e interpretación de estos como experiencias podrá cobrar significado con el acontecer de la totalidad del territorio en sus diferentes dimensiones.

Por ello, los hechos y acciones a ordenar e interpretar pueden ser explicados en su relación contextual, lo que significa llevar elementos nuevos y paralelos al proceso central que es relatado, realizando así aportes que permitan aclararlo y ponerlo en relación con otros hechos o acciones laterales. Creando esta dinámica de análisis, se aporta a los sujetos y usuarios de la sistematización la mayor cantidad de elementos posibles para la comprensión sistémica de los acontecimientos generados. Lo que se busca de este modo es que el acontecimiento no aparezca de manera aislada, sino vinculado con diversos elementos que enriquezcan su comprensión.

Es importante señalar que el contexto no es simplemente una exterioridad o lo que está fuera de la experiencia del desarrollo rural territorial. Además de circundarla, se puede decir que la atraviesa ya que hace parte de esa realidad. Por ello, entre la experiencia y el contexto territorial existe una activa influencia recíproca: de la misma forma en que el contexto influye en la experiencia, esta hace lo suyo en forma activa sobre los componentes contextuales.

Es preciso decir que los contextos territoriales son heterogéneos, dinámicos y muchas veces se comportan como configuraciones conflictivas. Y para su análisis se pueden cruzar las dimensiones de análisis ya señaladas (sociocultural, económico-productiva, ambiental y político-institucional) con los distintos ámbitos contextuales: el más cercano y pertinente a la experiencia que puede ser la comunidad o comunidades, con los diversos tipos de actores y organismos, así como las zonas de interacción existentes entre el círculo contextual más cercano y los más lejanos.

### *Segundo principio: participación reflexiva de los actores sociales*

La participación puede entenderse como el proceso por medio del cual distintos actores individuales y sociales e institucionales, en función de sus propios intereses y de la interpretación que tengan de su contexto y el desarrollo de su experiencia, intervienen en la recuperación conceptual de sus propias vivencias y en la acción colectiva, en función de mejorar el devenir de la gestión del desarrollo rural territorial para la transformación de la realidad social en la cual están inmersos.

La sistematización participativa establece un puente entre una acción ya realizada o en curso y el pensamiento sobre esta, con el propósito de generar un nuevo conocimiento que permita, a su vez, iniciar nuevas acciones de transformación de la realidad. Por tal motivo, este puente entre acción y conocimiento debe estar en permanente construcción

entre los actores involucrados en este proceso de cambio y ello incluye a todos los actores que hacen parte de él. En tal tipo de sistematización, bajo este principio metodológico, todos los involucrados son sujetos, todos sistematizan y todos aprenden, así como también todos deciden, con base en sus lecciones aprendidas, sobre la trayectoria de las acciones futuras. En este sentido, la participación no es solo un momento de reflexión *per se*, sino una reflexión con consecuencias, que la une necesariamente con los futuros planes de gestión del desarrollo en cada territorio.

La sistematización no es un acto de producción de información, sino de procesamiento, análisis y búsqueda de nuevas perspectivas de mejora para incidir más eficazmente en la transformación de la realidad de los territorios rurales. Se hace de manera necesariamente participativa, es en esencia dialógica, como tiene que serlo el DRT.

### *Tercer principio: unidad entre el sujeto y el objeto del conocimiento*

La sistematización, como se ha afirmado, pretende producir conocimientos sobre la práctica pasada, pero también revisar las percepciones y elaboraciones que se han establecido por los actores de la gestión del DRT. Es por esto último que, metodológicamente, la sistematización cuestiona el supuesto único de objetividad. Además de la comprobación objetiva de los acontecimientos, busca descubrir los sentidos y percepciones que están en juego en las prácticas realizadas, produciendo así una articulación equilibrada entre lo objetivo y lo subjetivo. La dimensión ideológica y la dimensión afectiva, por lo tanto, se incorporan y se contemplan en la sistematización. De hecho, al ser la propia práctica de desarrollo rural territorial el objeto de la sistematización, el conocimiento parcial y la subjetividad de los diferentes actores incidirá en la interpretación que se haga de las experiencias. “*La afectividad puede asfixiar el conocimiento pero también puede fortalecerle*” (Morin 1999:5).

Además, la unidad entre el objeto y el sujeto permite romper con la tendencia a la especialización, a la división y la asimetría entre el experto y el práctico, el que “sabe” y el que no, tan frecuente en las ciencias sociales o en el mismo ámbito de los movimientos sociales. Por el contrario, permite situarlos en términos de igualdad, en un ambiente de diálogo y de aceptación de la legitimidad de los unos y de los otros. Se considera que todo sujeto es sujeto conocedor, puesto que cuenta con una percepción y un conocimiento de la realidad como resultado de su práctica. Al confrontar sus experiencias e interpretaciones, mediante un diálogo de saberes, se enriquece la comprensión integral del proceso. Por lo tanto, la participación de los diferentes actores de la experiencia en el proceso de sistematización, responde de igual forma tanto a criterios de corte ideológico como de rigor del conocimiento a construir. El resultado del proceso dependerá, en gran medida, de la inclusividad y grado de participación en los espacios de negociación, articulación y comunicación entre los diferentes actores sociales. De ahí que se considere que en la sistematización es tan importante prestar atención al proceso, como al producto final. El cumplimiento de este principio metodológico es uno de los factores que permiten producir en la sistematización un conocimiento grupal o colectivo, que en la medida en que logre su alineamiento, podrá traducirse en resultados de impacto en la transformación de la vida social de los territorios rurales.

*Cuarto principio: tanto el error y la ilusión como los valores y la esperanza siempre están presentes en el conocimiento, y hay que asumirlos de manera consciente al sistematizar experiencias*

En la misma forma como la sistematización de experiencias de desarrollo rural territorial es un proceso de adquisición de capacidades humanas para potenciar la acción colectiva y la transformación social requerida, esta debe reconocer la presencia en el proceso de la percepción errónea e ilusoria de la realidad, situándola como objeto de análisis y de discusión por todos los participantes. Por otra parte, la acción colectiva y la reflexión sobre ella están teñidas necesariamente de valores y valoraciones, de sueños y esperanzas. El conocimiento humano no es un acto totalmente racional, infalible, no es un espejo capaz de reflejar exactamente la realidad, por lo demás incierta, sino por el contrario, la presenta muchas veces deformada o incompleta, llena de errores e ilusiones, aunque también de valores positivos y esperanzas fundadas en la capacidad de soñar y actuar. Este punto de partida, que cuestiona la posibilidad de reducir todas las facetas de una realidad compleja a lo estrictamente racional, requiere el desarrollo de un pensamiento crítico y autocrítico por parte de los sujetos partícipes en la sistematización. Los errores mentales, los provenientes de la razón, de los paradigmas imperantes, las razones de Estado, los mitos y prejuicios culturales, deben ser puestos en cuestión a la hora de hacer los balances sobre los diversos aspectos del objeto de la sistematización del DRT. De igual manera, la capacidad de imaginar y proponer un futuro radicalmente distinto, de proponerse hacer realidad un sueño colectivo, por difícil que sea y contra todo pronóstico pesimista, de movilizar voluntades para transformar el mundo, es un atributo específicamente humano que no pasa necesariamente por el filtro de la racionalidad pura y dura.

## **Pasos operativos para la sistematización de experiencias en gestión del DRT**

Para operar procesos de sistematización de DRT, es preciso establecer un orden para su ejecución, un conjunto de pasos o actividades básicas que orienten su operación. De acuerdo con los objetivos, perspectivas, objeto de estudio, grado de profundidad y ubicación de la sistematización en los procesos de desarrollo que se quieran impulsar, así será la variedad, complejidad y duración de estos pasos.

Los autores más notables en esta materia han diseñado pasos operativos diversos. Julio Berdegú, Ada Ocampo y Germán Escobar (2007), quienes elaboran la metodología de FIDAMERICA, FIDA y PREVAL, han diseñado 12 pasos para la operación de la sistematización, que van desde la configuración del equipo de sistematización hasta la estrategia de comunicación y uso, pasando por la selección de la experiencia, la definición de los hitos, la definición del eje de sistematización, la identificación de los actores; la recopilación, ordenamiento y análisis de la información y documentación; la formulación de preguntas e hipótesis de trabajo; la organización del programa de entrevistas; el ordenamiento y análisis de las informaciones recolectadas; el taller grupal de retroalimentación y la redacción del informe.

Por su parte Jara (2012), establece cinco grandes momentos: el punto de partida, la formulación de un plan de sistematización, la recuperación del proceso vivido, las reflexiones de fondo y los puntos de llegada. En cada uno de estos delimita actividades o pasos específicos, que en total suman 13 pasos operativos, bastante similares a los propuestos por Berdegué, Ocampo y Escobar.

Díaz, Jara y Robert (2009) en una publicación del IICA denominada *Develando Experiencias*, presentan un esquema general para la operación basado en dos talleres con los siguientes pasos operativos: preparación del primer taller, ejecución del primer taller con los siguientes pasos: sensibilización, para qué y cómo, introducción a la recuperación de las experiencias, y recuperación significativa de la experiencia. En un segundo taller se define el eje de sistematización, se realiza el análisis de las barreras y dinamizadores de la experiencia, y se hace la reflexión final. Finalmente se prepara el informe de sistematización.

Otra de las propuestas metodológicas elaborada por Van de Velde (2008), de la Cooperación Belga para el Desarrollo, establece siete pasos y diez actividades: definición del objetivo de la sistematización; definición del eje; determinación del objeto de la sistematización; identificación de los actores claves; elaboración del plan de sistematización; recuperación histórica; ordenamiento de los datos; interpretación crítica; elaboración de conclusiones (lecciones aprendidas), y la última, que consiste en la elaboración de los productos de comunicación.

Estos importantes aportes se toman como base, pero haciendo un ajuste de acuerdo con las características propias de las experiencias de desarrollo rural territorial que se adelantan en la actualidad en los marcos de la ECADERT (Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) en los denominados “territorios focales”<sup>79</sup>, “transfronterizos” y “afines”<sup>80</sup> en los que se están concentrando los esfuerzos sistemáticos e institucionales de la Estrategia, pero también en nuevos territorios por priorizar en sucesivas fases de su ejecución, se propone seguir los pasos operativos que se presentan en la Tabla 1. Al sistematizar la ejecución de políticas, estrategias, proyectos u otros procesos supraterritoriales, podrán aplicarse principios metodológicos análogos, pero será necesario hacer una serie de modificaciones en función de su naturaleza y características.

---

79 Durante la fase inicial de la Estrategia, los Estados definirán un número limitado de “territorios focales” en los cuales se centrarán esfuerzos intertemáticos e interinstitucionales. De este modo, se obtendrán experiencias y aprendizajes cuya sistematización y difusión alimentarán procesos de desarrollo en otros territorios que se vinculen a los procesos regionales o nacionales correspondientes. Ello permitirá generar varios aspectos: a) Espacios para el intercambio de vivencias y saberes. b) Escenarios para la formación de capacidades. c) Un ámbito para practicar procesos de gestión social de los territorios. d) Un laboratorio de práctica para escalar experiencias a nivel de políticas públicas. e) Un momento para afinar participativamente los mecanismos institucionales que sustenten una ejecución exitosa (CAC-ECADERT-SICA 2010:7).

80 Los territorios afines, tal como se definen en la ECADERT, son discontinuos y están situados en varios países, pero comparten identidades o características, problemáticas y potencialidades.



**Tabla 1.** Pasos operativos para la sistematización de experiencias en los marcos de la ECADERT.

PASO	ACTIVIDADES
<p>1. Formación del equipo sistematizador y selección de actores participantes</p>	<p>a) Tres personas participantes en la experiencia que se encargarán de la coordinación y la ejecución del proceso: coordinación general, documentación y logística. En el caso de un GAT, podrán ser integrantes de este, o del equipo de apoyo técnico.</p>
	<p>b) Estudio de los aspectos metodológicos de la sistematización, incluyendo propuestas sobre metodología y aprendizajes derivados de otras sistematizaciones</p>
	<p>c) Identificación, caracterización y selección de los actores sociales e institucionales participantes en la sistematización, como también de informantes claves.</p>
	<p>d) Elaboración y consulta de un plan de trabajo para la ejecución de la sistematización.</p>
<p>2. Análisis de la situación actual de la experiencia, sus antecedentes y su contextualización</p>	<p>a) Recuperación y ordenamiento de información producida en el territorio o sobre las tendencias del territorio que sea pertinente y actual.</p>
	<p>b) Análisis de la información por parte del equipo sistematizador de la experiencia.</p>
	<p>c) Selección y convocatoria de los actores participantes en este análisis, directamente involucrados con la experiencia.</p>
	<p>d) Realización de un evento de análisis, bajo la modalidad de taller, con los actores seleccionados, que llegue a conclusiones sobre los antecedentes y situación actual de la experiencia, ubicada en el contexto territorial.</p>
<p>3. Delimitación del objeto y eje o ejes temáticos y transversales de la sistematización</p>	<p>a) De acuerdo con las fases del DRT, seleccionar aquellas en las que se centrará la sistematización.</p>
	<p>b) Formular preguntas o ejes de análisis de cada fase a sistematizar, ubicándola en el espacio y el tiempo.</p>

PASO	ACTIVIDADES
4. Reconstrucción narrativa y testimonial de la experiencia, con sus hitos, períodos o fases, y barreras u oportunidades	a) Narrar el desarrollo de la experiencia, en líneas generales, a partir de la documentación e información existente.
	b) Recopilar y ordenar testimonios vivenciales acerca de la experiencia por parte de personas representativas de los distintos actores sociales e institucionales.
	c) Identificar los principales hitos, momentos de cambio y decisiones colectivas relevantes.
	d) Periodizar el proceso y caracterizar las fases pertinentes de la gestión del DRT en la experiencia.
5. Identificación y valoración de resultados tangibles e intangibles	a) Identificación de resultados objetivamente verificables.
	b) Identificación de resultados subjetivamente importantes para las personas participantes.
	c) Valoración grupal de resultados tangibles e intangibles identificados.
6. Identificación de las fortalezas y debilidades de la experiencia por cada uno de las fases y ejes definidos en el paso anterior	a) Identificación de debilidades por fase y eje de sistematización.
	b) Identificación de fortalezas por fase y eje de sistematización.
	c) Análisis de causa-efecto de debilidades encontradas.
	d) Análisis de causa-efecto de fortalezas encontradas.
7. Elaboración de lecciones aprendidas	a) Aprendizajes conceptuales y metodológicos sobre DRT.
	b) Aprendizajes organizacionales.
	c) Aprendizajes en liderazgo y relaciones.
	d) Aprendizajes sobre relaciones entre actores participantes.
	e) Aprendizajes sobre capacidad de diálogo y negociación.
	f) Aprendizajes sobre apoyo institucional y político.

PASO	ACTIVIDADES
8. Preparación y redacción del informe	a) Ordenamiento de la información obtenida.
	b) Definición de la estructura del informe.
	c) Distribución de tareas.
	d) Preparación e integración de textos, cuadros, gráficos e ilustraciones y anexos del informe.
	e) Análisis y corrección del borrador, en consulta con informantes claves o asesores.
	f) Elaboración de una síntesis divulgativa y material audiovisual para su presentación a los actores.
9. Devolución y validación crítica del informe	a) Selección y convocatoria de los actores participantes.
	b) Exposición y discusión del informe,
	c) Recepción de las correcciones de consenso.
	d) Incorporación de correcciones al informe final.
10. Intercambio de la experiencia con los homólogos de las comunidades de práctica	a) Envío y publicación del informe por diversos medios: electrónicos y convencionales.
	b) Puesta en común por medios presenciales o virtuales sobre las lecciones aprendidas con las otras experiencias, con la colaboración de las Redes de GAT y de otras instancias participantes en la ejecución de ECADERT.

## Principales herramientas por ser empleadas

Para la sistematización de las experiencias de DRT podrán emplearse múltiples herramientas, siempre con la condición de que estas permitan el diálogo, la participación activa, el desarrollo de la creatividad y la profundidad del análisis, la síntesis y que hagan posible que el ejercicio se convierta en un momento de un proceso continuo de aprendizaje, de creación de capacidades humanas desde el trabajo grupal y para el trabajo en equipo. Lo que se busca con la sistematización no es únicamente dar cuenta de la realidad del DRT en un documento, sino, principalmente, permitir que los equipos humanos implicados en esta tarea logren elevar su nivel de comprensión sobre la realidad en que se desenvuelven y potenciar sus competencias para la transformación de dicha realidad, en función de la visión de futuro que han logrado construir y de los objetivos concretos que se derivan de ella.

Las herramientas que a continuación se proponen han sido empleadas en estos procesos de sistematización y son bien conocidas por la mayor parte de los gestores del desarrollo rural territorial; sin embargo, es importante hacer la referencia, pues siempre están sujetas a mejoramiento. En la Tabla 2 se enumeran, caracterizan y ubican de acuerdo con el momento en que pueden ser utilizadas.

**Tabla 2:** Herramientas por utilizarse en la sistematización de experiencias de DRT.

HERRAMIENTA	CARACTERÍSTICAS	MOMENTOS DE APLICACIÓN
Taller	<p>Es una herramienta especial para el desarrollo del diálogo entre los participantes, así como la producción de conocimientos, ideas y propuestas. Se caracteriza porque en el taller se realizan actividades con los participantes hacia la elaboración y construcción de ideas y propuestas y en consecuencia, requiere para su aplicación técnicas de dinámicas grupales que permitan una activa participación.</p> <p>Para su operación debe tener objetivos bien definidos y precisos, tomando en consideración que la participación requiere tiempo y exige recursos.</p> <p>En el medio rural, la realización de los talleres tiene ciertas características específicas por la lejanía de residencia, las deficiencias de transporte y el tipo de trabajo de los distintos actores participantes. En consecuencia, tiene tiempos útiles de trabajo cortos, lo que obliga a ser precisos en sus preguntas de reflexión, en las técnicas de trabajo y en la adecuación de estas a las características de los participantes.</p>	<p>Se aplica principalmente para el análisis grupal de la experiencia y la contextualización en el territorio.</p> <p>Para el análisis de las debilidades y fortalezas y su relación causal.</p> <p>Elaboración de lecciones aprendidas.</p> <p>Devolución del informe.</p>
Entrevistas individuales	<p>Pueden estar orientadas a obtener relatos testimoniales de las vivencias de las personas participantes en la experiencia, mediante una secuencia cronológica o temática propuesta para motivar y ordenar la exposición de la persona que expresa el testimonio.</p> <p>También puede entrevistarse a informantes claves en la fase inicial de la sistematización, para reconstruir narrativamente el proceso en su conjunto o determinados momentos o facetas de este.</p> <p>Este tipo de entrevistas pueden ser menos o más estructuradas, pero se debe dejar espacio para que la persona exprese libremente su visión al respecto.</p>	<p>Reconstrucción narrativa de la experiencia y obtención de testimonios vivenciales.</p>

HERRAMIENTA	CARACTERÍSTICAS	MOMENTOS DE APLICACIÓN
Entrevistas grupales	<p>Se utilizan para analizar, con grupos específicos de actores, algunos de los temas de la sistematización. Con ellos se busca el intercambio de ideas, vivencias, opiniones e informaciones entre los participantes que sean importantes para el trabajo de sistematización, de acuerdo con los ejes y preguntas formuladas.</p> <p>El tema debe ser definido con anticipación y los participantes deben conocerlo antes del evento.</p> <p>En tiempo de operación, serán relativamente cortas y debe preverse su documentación por medio de grabaciones, videos y notas. En este sentido, el equipo de facilitación ha asignado responsabilidad específica a uno de sus miembros.</p> <p>No reemplaza, pero sí complementa algunos de los trabajos realizados en los talleres.</p>	<p>Se pueden utilizar en varios momentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El análisis del contexto.</li> <li>- Opiniones sobre las debilidades y fortalezas de la experiencia.</li> <li>- Análisis de causa-efecto.</li> <li>- Compartir el borrador de la sistematización.</li> <li>- Análisis de algunos temas específicos</li> </ul>
Visitas de campo a experiencias específicas que hacen parte del DRT	<p>Esta herramienta es de mucha utilidad para el conocimiento de casos específicos que ilustren tanto aspectos negativos, positivos o interesantes de la experiencia que se está sistematizando. Tiene la cualidad de introducir mucha objetividad en los análisis, de ilustrarlos y fundamentarlos, así como la cualidad de generar nuevas preguntas que sirvan para enriquecer el análisis y la riqueza de las conclusiones. Conviene registrar fotográficamente o en video, y también por escrito, los aspectos más relevantes observados.</p>	<p>Se puede aplicar en varios momentos, pero es de mucha utilidad para verificar el análisis de debilidades, fortalezas y relación causal.</p>

HERRAMIENTA	CARACTERÍSTICAS	MOMENTOS DE APLICACIÓN
Lluvias de ideas	<p>Es más una técnica que se puede aplicar en los talleres, en las entrevistas grupales y también en las visitas de campo. Su objetivo es estimular el análisis, el sentido crítico y dar lugar a una mayor expresión de las ideas de los grupos participantes en la sistematización.</p> <p>Es un ejercicio relativamente rápido que generalmente se realiza con la ayuda de una pizarra, papelógrafo o pared, según el caso, y tarjetas de papel sobre las cuales los mismos participantes van plasmando sus ideas o propuestas.</p> <p>El moderador debe estimular la participación, respetar todas las expresiones y facilitar su ordenamiento. También debe sugerir relaciones entre unas ideas y otras.</p>	<p>Momentos de análisis iniciales u otros en los cuales el grupo no logra despegar en el trabajo de análisis de algunos aspectos de la experiencia.</p> <p>También puede ser aplicada para la elaboración de conclusiones o síntesis.</p>
Diagrama de causa y efectos	<p>Esta es una técnica también conocida como árbol de problemas. Ayuda a entender las relaciones y permite que el grupo llegue a conclusiones más sólidas.</p> <p>Se puede trabajar con una pizarra o pared, según las condiciones, y con tarjetas, siguiendo la misma lógica de la lluvia de ideas</p>	<p>Sirve para analizar la contextualización de la experiencia, así como las relaciones causales de las debilidades y de las fortalezas.</p>
Diagrama de Venn	<p>Se utiliza principalmente para el análisis de las relaciones institucionales, con la iniciativa de DRT. Con este ejercicio o herramienta se pueden visualizar y entender con cierta facilidad las relaciones e interacciones entre los diversos actores institucionales o no institucionales y la iniciativa de DRT, así como de ellas entre sí.</p> <p>Es un ejercicio gráfico. Se practica con círculos de papel de diferentes tamaños para significar la importancia de cada actor institucional. Los participantes pueden señalar su importancia por medio de votos y además ir estableciendo las relaciones entre ellos.</p>	<p>Para el análisis institucional y de actores, con la iniciativa de DRT.</p>

HERRAMIENTA	CARACTERÍSTICAS	MOMENTOS DE APLICACIÓN
<p>Conversaciones informales</p>	<p>Es una metáfora para desarrollar análisis más ricos entre los participantes de la sistematización que puede ser empleada en los mismos talleres o en otros momentos, como las reuniones grupales. Esta metáfora sirve como guía, o como un escenario de posibilidades que ayuda a apreciar la importancia de la conversación y el aprendizaje social, para descubrir el significado compartido de los hechos, la ayuda a la creación de un pensamiento e inteligencia colectiva y a llegar a conclusiones grupales. Estas conversaciones se crean en tiempos reducidos y de manera rotativa entre los participantes sobre la base de preguntas que están estimulando el proceso de sistematización</p>	<p>Se puede utilizar para estimular el análisis de temas que no están bien compartidos por el grupo en el momento de llegar a conclusiones importantes.</p>

## **La sistematización para el fortalecimiento de las “comunidades de práctica” del DRT**

La sistematización y los intercambios en torno a la gestión territorial del desarrollo rural son fundamentales para el fortalecimiento de “comunidades de práctica” en las cuales pueden compartirse aprendizajes positivos y negativos derivados de las experiencias sistematizadas, de su discusión comparada, y de la reflexión metodológica y conceptual sobre ellas. Al sistematizar sus experiencias, identificando factores de éxito y buenas prácticas, como también otros aprendizajes metodológicos, los actores territoriales y entidades acompañantes agregan valor interpretativo a la narración de lo acontecido, para mejorar su propia acción colectiva o institucional y como aporte a la discusión comparada, a la multiplicación de iniciativas exitosas y a la elaboración teórico-metodológica a partir de la práctica. Al conocer otras experiencias y confrontar aprendizajes sobre gestión territorial, los actores logran una mejor comprensión de los procesos en su propio territorio y nuevas herramientas para construir su proyecto de futuro. Por su parte, las entidades que apoyan dichos procesos fortalecen su capacidad de gestión del conocimiento, enriquecido a través de esos intercambios, y pueden contribuir de manera más eficaz a las políticas públicas e iniciativas territoriales, nacionales o supranacionales.

Las redes, tanto formales como informales, facilitan la comunicación y permiten a participantes en experiencias geográficamente distantes compartir lecciones aprendidas, buenas prácticas, herramientas metodológicas, e incluso, elaboraciones teóricas a propósito de esa práctica. Las visitas recíprocas y los hermanamientos entre territorios favorecen interacciones directas y sostenidas o reiteradas, con lo cual es posible conocer mejor la otra experiencia y desarrollar intercambios más fructíferos. Por otra parte, el diálogo de saberes entre el conocimiento local basado en la experiencia y el científico-técnico resulta mutuamente enriquecedor, valoriza los aprendizajes obtenidos y permite construir nuevos conocimientos, validados tanto por la práctica y la reflexión participativa sobre ella, como por la comparación rigurosa y el procesamiento metódico de datos para abordar cuestiones de interés más general.

La construcción de comunidades de práctica en las cuales se comparten y construyen conocimientos acerca de la gestión territorial puede fortalecerse a través de redes interterritoriales dentro de un mismo país, para favorecer intercambios entre territorios priorizados en él y con otros territorios, tanto en el plano nacional como en el transfronterizo e internacional. En las comunidades de práctica interactúan distintos tipos de actores de múltiples territorios, tanto entre sí como con quienes apoyan o acompañan a los procesos de gestión territorial. En estas comunidades de práctica también es importante que participen las instancias de formulación y ejecución de políticas públicas de desarrollo rural en el ámbito territorial, nacional y supranacional.







# BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, JD; Soriano, L W; Espinoza, C M; González, D; Murillo, Y; León, CH. 2012. Documento de sistematización. Grupo de Acción Territorial “Valle del Sensenti”. San Marcos, Ocotepeque, HN, Grupo de Acción Territorial Valle del Sensenti.

Arze, J. 2012. Marco metodológico de la gestión social del desarrollo rural territorial. Presentación en el Primer Curso Conceptual Subregional de Desarrollo Rural Territorial. San Salvador, SV, ECADERT.

Asamblea Legislativa. República de El Salvador. 1996. Ley del régimen especial de la tierra en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la Reforma Agraria. Decreto No. 719. San Salvador.

Banco Central de Honduras. 2012. Industria de bienes para transformación (maquila) y actividades conexas en Honduras. Informe anual 2011 y expectativas 2012-2013. BCH.

Banco Central de la República Dominicana. 2013. Informe de la Economía Dominicana Enero-Diciembre 2012. Santo Domingo, Banco Central de la República Dominicana.

Barnechea, M.; González, E; Luz, M. 1994. La sistematización como producción de conocimientos. Lima, PE, Taller Permanente de Sistematización CEAAL.

BCIE (Banco Centroamericano de Integración Económica, HN). 2012. Ficha estadística de Honduras. Tegucigalpa.

Berdegué, J; Ocampo, A; Escobar, G. 2007. Sistematización de experiencias locales de desarrollo rural. Guía metodológica. Versión revisada y aumentada. S.D.: FIDAMÉRICA, FIDA, PREVAL.

- Bran, S; Escoto, S. 2007. "Sistematización primera fase. Proyecto de intervención territorial en la Zona Alta de Chalatenango y propuesta de elaboración de plan estratégico". Sazn Salvador, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas.
- CAC (Consejo Agropecuario Centroamericano); ECADERT (Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial); SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). 2010. Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. Version abreviada. San José, CR, IICA.
- \_\_\_\_\_. 2010. Estatregia Centromericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030. ECADERT . San José, CR, IICA.
- Capra, F. 2003. Las conexiones ocultas. Implicaciones sociales, medioambientales, económicas y biológicas de una nueva visión del mundo. Barcelona, ES, Editorial Anagrama, S.A.
- Del Rosario, PJ; Morrobel, J. 2011. Población rural y desarrollo dominicano. Respuestas urgentes. Santo Domingo, DO, Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAP).
- DEVALAR Consultoría Europea. 2008. Estudio de Caso. EXPIDER en los cantones de Osa, Golfito y Corredores (Costa Rica).
- Díaz, C; Jara, C; Robert, A. 2009. Develando experiencias. Otra mirada hacia la sistematización. San José, CR, IICA.
- Fortin, MT. 2011. Desarrollo rural con enfoque territorial en el municipio de Belén Gualcho, Ocotepeque, Honduras. Sistematización. Tegucigalpa, IICA.
- Gamboa, M. 2008. Diagnóstico Socioeconómico Cantones Buenos Aires, Coto Brus, Osa, Golfito, Corredores. Programa de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. San José.
- González, G. 2008. Informe de sistematización del proyecto PDR-EXPIDER II. Programa de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. San José.
- Granados, C. *et al.* 2007. Dinámicas Territoriales en la Zona Norte de Costa Rica. San José, Programa de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica, IICA
- Gutiérrez, F; Prieto, D. 2004. Mediación pedagógica. Proyecto de Desarrollo Santiago, PRODESSA. N.D.: PRODESSA. 10 ed.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 2011. Estrategia de cooperación técnica del IICA-Guatemala 2011-2014.

- INE (Instituto Nacional de Estadística). Retrieved 28 de Enero de 2013 from <http://www.ine.gob.hn/drupal/>. Consultado el 28 de enero de 2013.
- \_\_\_\_\_. 2008. Encuesta agrícola nacional 2007-2008. Cultivos permanentes. Tegucigalpa, HN.
- Jara, O. 2012. La sistematización de experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles. San José, CR, Centro de Estudios y Publicaciones Alforja (CEP).
- León, J. 2011. Evolución del contexto centroamericano e implicaciones para el desarrollo de la ECADERT en el corto plazo 2011-2015. Informe de consultoría. San José, CR, SECAC-RUTA.
- Lemus, B; Matías de León, E; Pineda, M. 2012. “Actividades en el territorio focal Huista, Departamento de Huehuetenango, Guatemala”, Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial.
- Lizcano, F. 2004. Las etnias centroamericanas en la segunda mitad del siglo XX. Revista Mexicana del Caribe, IX (semestral), 7-42.
- López, H. 2010. “Sistematización de la experiencia de CEGEL Centro de Gestión Local para el Desarrollo Sostenible de Darién y las Comarcas” (documento preliminar, Panamá).
- Mancomunidad Tz’olololá, Fundación ETEA para el desarrollo y la cooperación. 2010. Experiencia participativa para el fomento del desarrollo económico territorial. Sololá, Guatemala, GT.
- Ministerio de Agricultura. 2012. Estadísticas del Sector Agropecuario. República Dominicana 2002-2011. Santo Domingo, Viceministerio de Planificación Sectorial Agropecuaria. Departamento de Economía Agropecuaria.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. 2012. Propuesta Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030. Santo Domingo, DO.
- Morales, MR. 2005. Informe final. Proyecto Recopilación de información sobre la biodiversidad de Guatemala. Nueva Guatemala de la Asunción, INBIO.
- Morillo, A. 2012. Evolución, determinantes agregados y dimensión espacial de la pobreza monetaria en la República Dominicana, 2000-2011. Santo Domingo, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. Unidad Asesora de Análisis Económico y Social.
- Morin, E. 1999. Los siete saberes necesarios para la educación del futuro. Medellín, CO, UNESCO.

Padilla, JD; Montufar, JC; Sagastume, D; Hernández, L; Rodríguez, L; Suchini, JG; *et al.* 2011. Informe del proceso de implementación de la ECADERT en la Región Trifinio. Esquipulas, GT, Mancomunidad Trinacional Fronteriza Rio Lempa, Plan Trifinio, CATIE.

PDR (Programa de Desarrollo Rural); IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. 2010. Informe Final de Cierre del Convenio Técnico y Administrativo MAG-IICA. Principales Hitos por Período. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

\_\_\_\_\_. 2005. Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala 2005. Diversidad étnico-cultural. La ciudadanía en un Estado plural. Guatemala, GT.

Peláez, A V. 2012. “El Grupo Gestor Mazatenango: La participación social para el fortalecimiento de la institucionalidad” Informe de sistematización.

PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. Informe de desarrollo humano Honduras 2011. San José, CR.

\_\_\_\_\_. 2010. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. San Salvador.

\_\_\_\_\_. 2008. Informe sobre desarrollo humano. República Dominicana. Desarrollo humano una cuestión de poder. Santo Domingo, DO.

\_\_\_\_\_. 2012. Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud?. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Guatemala.

\_\_\_\_\_. 2010. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. New York, US.

\_\_\_\_\_. Retrieved 14 de Mayo de 2013 from <http://www.pnud.org.do/pobreza>. Consultado el 14 de Mayo de 2013. DO.

PRESANCA II-FAO. 2011. Centroamérica en cifras. Datos de seguridad alimentaria nutricional y agricultura familiar. Guatemala, GT, PRESANCA-FAO-IALCSH-AECID-PRESISAN-SIECA.

Programa Estado de la Nación. 2011. Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José, CR, Estado de la Nación.

\_\_\_\_\_. 2011). Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible. San José, CR, Estado de la Nación.

- Quirós, R D; Bósquez, J; Serrano, E; González, D. 2010. “Sistematización del proceso de constitución y formulación de los planes estratégicos de los Consejos de Desarrollo Territorial en Panamá. Casos: Distrito de Santa Fe, provincia de Veraguas; Distrito de Barú, provincia de Chiriquí”.
- Ramírez, F; Portillo, S; Pacheco, G; Merino, S. 2011. Análisis estructural del sector agropecuario de El Salvador: evolución e implicaciones en la seguridad alimentaria. Trabajo de graduación para la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Antiguo Cuscatlán, El Salvador, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- República de Honduras. 2010. Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Tegucigalpa, HN, Gobierno de Honduras.
- \_\_\_\_\_. 2010. Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022. Presentados para consideración del Soberano Congreso Nacional. Tegucigalpa, Gobierno de Honduras. Presidencia de la República.
- SAG-PORDERT-IICA. 2007. Línea de base del territorio de Belén Gualcho. Belén Gualcho, Ocotepeque, Honduras: IICA.
- SAG-PRODERT-IICA. 2007. Línea base del territorio Belén Gualcho. Belén Gualcho, Ocotepeque, HN.
- \_\_\_\_\_. 2007. Mapeo de actores sociales del territorio Belén Gualcho. Belén Gualcho, Ocotepeque, HN.
- Samper, M. 2011. “Proceso de sistematización y discusión comparada de experiencias y herramientas para el DRT en Centroamérica”, En: Memoria. Taller metodológico internacional para el análisis de experiencias de Desarrollo Rural Territorial, IICA, Costa Rica, 8-10 de noviembre.
- SICA (Sistema de la Integración Centroamericana). SIRSAN. Retrieved 27 de Enero de 2013 from <http://www.sica.int/SIRSAN/Indicadores.aspx>. Consultado el 27 de enero de 2013.
- Torres-Rivas, E. 2008. Guatemala, un edificio de cinco pisos: introducción a un análisis de estratificación social. Buenos Aires, AR, Cuadernos de Pensamiento Crítico Latinoamericano. CLACSO.
- \_\_\_\_\_. 2010. Las democracias malas de Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica. Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano No 33. CLACSO. Publicado en la Jornada de México, 12.
- Umaña, E. 2009. Territorialidad y densidad institucional, Cuenca del Río Aranjuez, Puntarenas, CR. Trabajo de graduación Maestría en Desarrollo Económico Local. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

- Van de Velde, H. 2008. Sistematización. Texto de referencia y consulta. Estelí, NI, Cooperación Belga para el Desarrollo, Volens América, CICAP.
- Varela, V. 2008. Vino nuevo en odres nuevos. La experiencia del Proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible Aranjuez-Sardinal (DETSAS). Programa de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. San José.
- Vergara, S. 2004. La inversión extranjera directa en República Dominicana y su impacto sobre la competitividad de las exportaciones. Santiago, CL, CEPAL. Serie Desarrollo Productivo 151.
- Villa, M; Lovo, H. 2009. Crisis y pobreza rural en América Latina: el caso de Honduras. Documento de trabajo No 46. Santiago, CH, Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP.
- Villalobos, H. 2008. Informe de sistematización: Intervención piloto para la aplicación del Enfoque Territorial del Desarrollo Rural Sostenible en la Zona Norte de Costa Rica. Programa de Desarrollo Rural, Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. San José.

Impreso en la Imprenta del IICA  
Sede Central, San José, Costa Rica  
Tiraje: 1 000 ejemplares





Plataforma de  
Apoyo Técnico



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
Sede Central. Apartado Postal 55-2200 San José, Vázquez de Coronado, San Isidro 11101 - Costa Rica  
Teléfono: (506) 2216-0222 / Fax: (506) 2216-0233  
Dirección electrónica: [iicahq@iica.int](mailto:iicahq@iica.int) ■ [www.iica.int](http://www.iica.int)