



# 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.

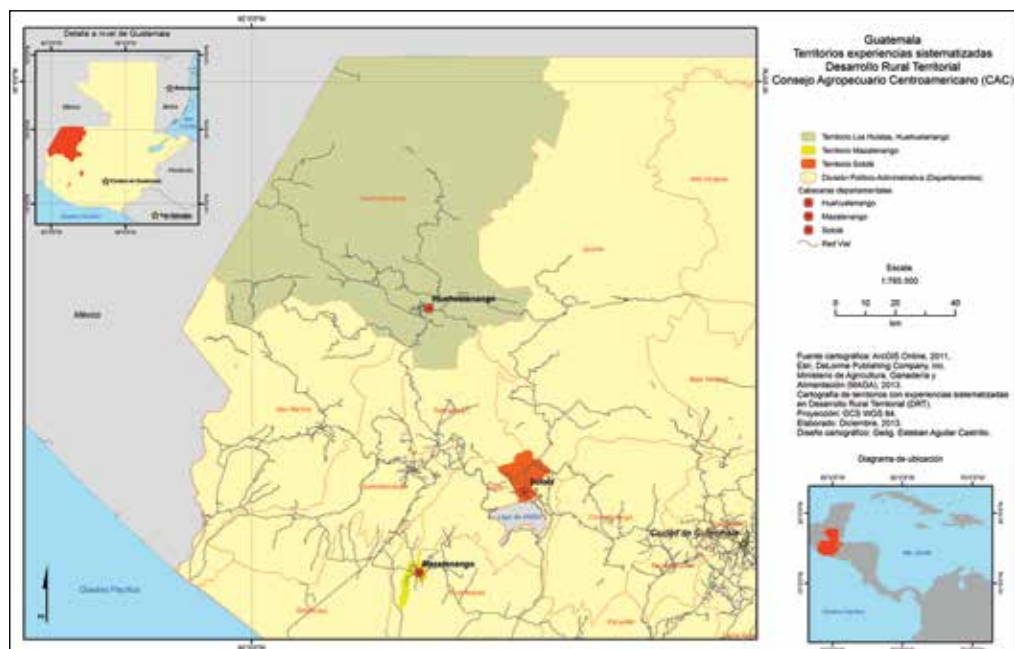
La elaboración de esta obra contó con el apoyo decisivo del Programa Agricultura, Territorios y Bienestar Rural, del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), en coordinación con la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC). Tanto su publicación como 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.

# 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”.

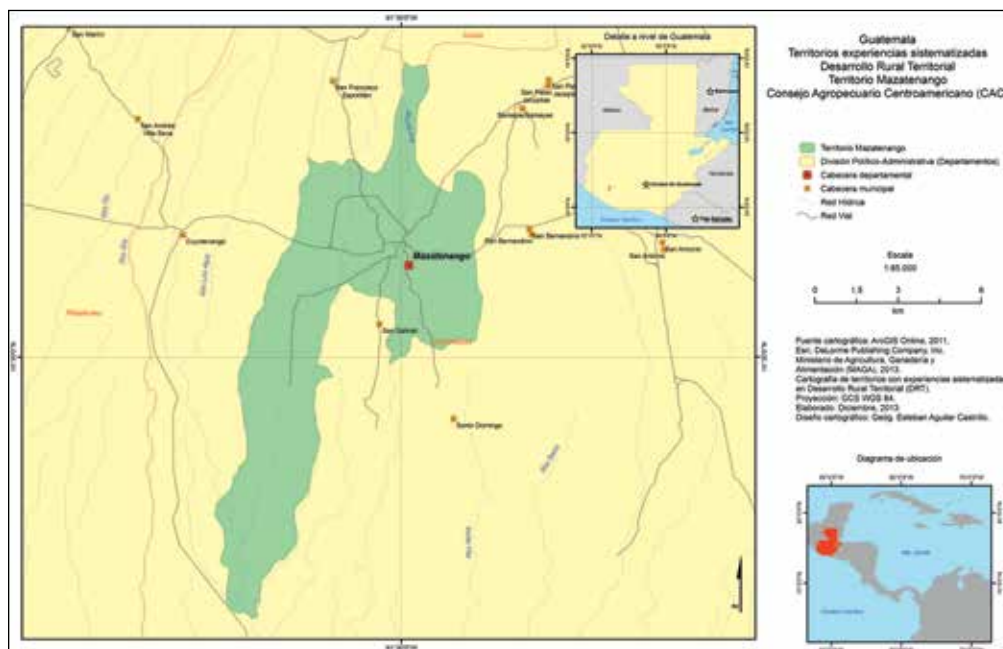
Dentro del modelo de organización y coordinación institucional existentes en Guatemala, se organizó el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, encabezado por el Presidente e incluyendo a los Ministros de Agricultura, Ambiente, Salud, Educación, Comunicaciones, Trabajo, Economía, Finanzas, Desarrollo Social, 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 empaquetar 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.

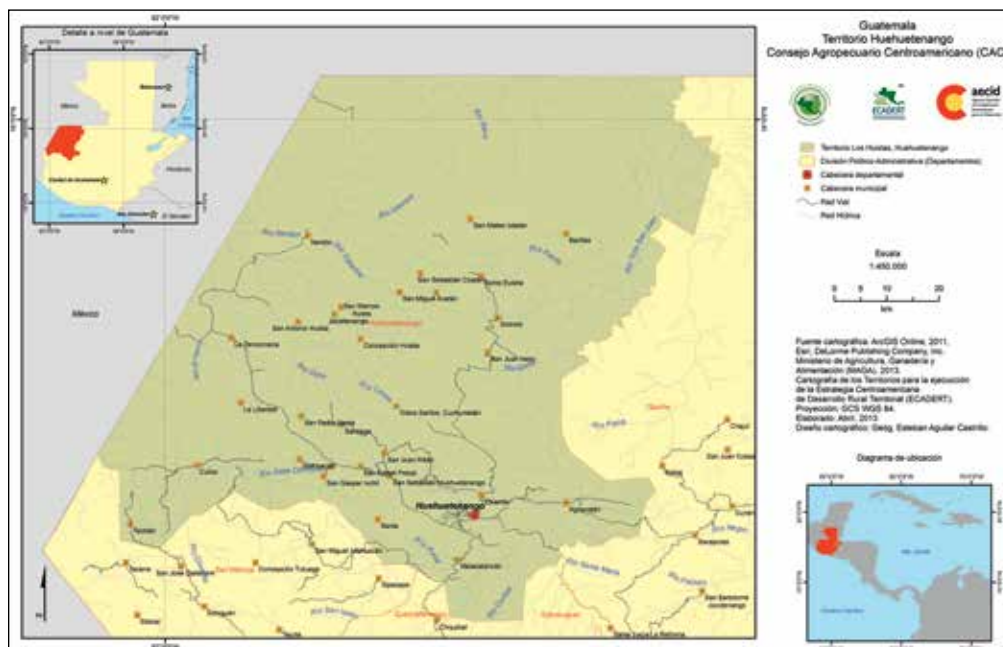
Cuenta con una extensión territorial de 1.368 km<sup>2</sup>, que representa 18 % del territorio del Departamento de Huehuetenango y 1,25 % del territorio nacional. El municipio de mayor cobertura territorial es el Nentón que ocupa el 56 % del área total del territorio (López 2009:13).

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.

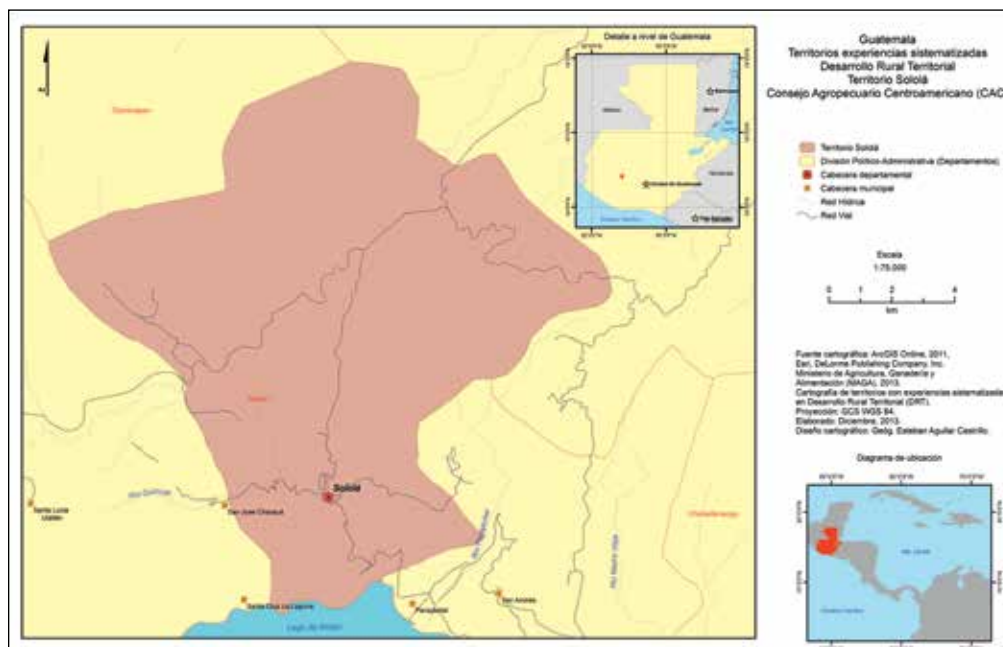
La Manctz'ololyá es una estructura creada el 29 de noviembre del 2009, en el marco del proceso de descentralización del Estado y las nuevas formas de organización intermunicipal, cuya figura son las mancomunidades establecidas en el código municipal.

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.

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)