



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.

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

Siglas y Acrónimos	v
Lista de mapas	vii
Lista de fotografías	viii
Introducción.....	ix
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
Anexo: Guía metodológica para la sistematización experiencias de Desarrollo Rural Territorial	241
Bibliografía	263

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.

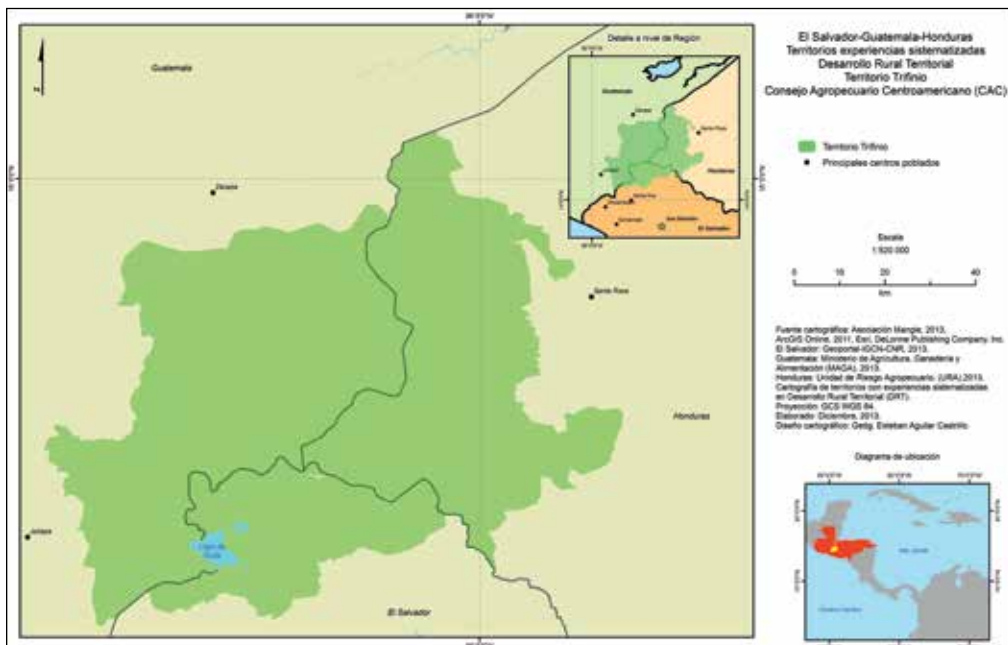
9

LA EXPERIENCIA DEL TERRITORIO TRINACIONAL DE EL TRIFINIO EN EL NORTE DE CENTROAMÉRICA

Antecedentes u origen de la experiencia

La región de El Trifinio es un territorio de 7 541 km², con 45 municipios ubicados en una zona fronteriza entre los límites de Guatemala, Honduras y El Salvador. Es considerada estratégica por los importantes recursos naturales con que cuenta, compartidos por los tres países.

Mapa 26. Territorio de El Trifinio



En el espacio territorial de la región se sitúan las cabeceras de tres de las cuencas más importantes de Centroamérica, de los ríos Lempa, Motagua y Ulúa. Estas cuencas son vitales para el abastecimiento de agua de los grandes centros urbanos como el Área Metropolitana de San Salvador, generación hidroeléctrica y zonas de producción agropecuaria.

La población se estima en alrededor de 700 000 habitantes y el 12 % de ella pertenece a la etnia Maya Chortí (88 000 habitantes).

La región se caracteriza por una pobreza marcada: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es de 0,552 y se sitúa por debajo de los promedios de los tres países. Los servicios de salud son deficitarios. El analfabetismo está por encima del 30 % y en la zona hondureña del Trifinio llega a 80 %. El abastecimiento de agua potable alcanza en Guatemala el 44 % de la población, en El Salvador el 34 % y en Honduras el 29 %.

El valor de la producción agropecuaria de la región se calcula en aproximadamente USD 500 millones al año. El café genera más del 70 % de ese valor, y los granos básicos (maíz, frijol y arroz) un 12 %. El resto se divide entre ganadería y hortalizas.

El cambio climático se manifiesta en la elevación de la temperatura media, con una evapotranspiración incrementada. Esto afecta sobre todo al abastecimiento de agua en comunidades rurales y a sus cultivos de subsistencia, especialmente a la producción de maíz y frijol.

Se ha producido deforestación en la búsqueda de incrementar el cultivo de café y también las actividades de subsistencia, lo que provoca escorrentía, reducción de la filtración de agua, erosión de los suelos y sedimentación de los ríos. El manejo de ganado en superficies no aptas causa compactación de la tierra, con una reducción paulatina de los rendimientos productivos.

El uso y manejo forestal se encuentra muy restringido, principalmente por dos factores: por una parte, la baja productividad del bosque por suelos muy pobres y compactados, y por otra parte, la extrema reglamentación gubernamental en los tres países. Además hay frecuentes incendios forestales, y se le da poco valor al bosque. La población y la producción ejercen presión sobre el recurso forestal y reducen su superficie.

Entre los años 1986 y 1999 fue la fase inicial del Plan Trifinio, con la realización de un diagnóstico socioeconómico que dio origen a la formulación del Plan, con una inversión prevista de USD400 millones de cooperación internacional para impulsar el proceso de desarrollo. La respuesta efectiva fue limitada por la situación conflictiva en que se encontraba Centroamérica.

El primer proyecto de inversión fue el Proyecto Piloto de Desarrollo de la Región Trifinio, que también constituyó el primer esfuerzo conjunto de los tres países por trabajar en un territorio común, con un objetivo compartido, involucrando a instituciones de los tres países y con una sola estructura administrativa. Dicho proyecto se ejecutó entre los años 1992 y 1999.

En esa misma época se implementaron dos programas importantes: el Proyecto de Desarrollo de Zonas de Fragilidad Ecológica, y el Proyecto de Racionalización Energética y Protección Ambiental. Estos proyectos respondieron a un enfoque vertical y descendente, en que la participación ciudadana tenía poca importancia, al igual que la participación de los gobiernos locales.

Entre los años 2000 y 2010 la Comisión Trinacional del Plan Trifinio impulsó un primer programa con un enfoque de manejo de cuencas, con la ejecución del Programa Trinacional de Desarrollo Sostenible de la Cuenca Alta del Río Lempa. Este programa dio origen a un proceso de articulación de los actores y socios estratégicos con un enfoque territorial, con cuatro componentes: manejo sostenible de los recursos naturales; prevención y mitigación de desastres; fomento a la diversificación económica, y fortalecimiento institucional.

Esta primera iniciativa de carácter territorial permitió a la Comisión Trinacional del Plan Trifinio focalizar sus intervenciones en el tema del agua, como elemento articulador, y reformular sus intervenciones a través de la Estrategia Agua Sin Fronteras.

Todo este proceso ha permitido establecer una visión del Plan Trifinio que se define en los siguientes términos: *“Las poblaciones de la región trifinio, construyen en forma integral su propio desarrollo, conviviendo armónicamente con los recursos naturales, considerando el territorio compartido por El Salvador, Guatemala y Honduras, como unidad ecológica indivisible, con beneficios económicos, sociales y ambientales sostenibles”* (Padilla *et al.*, 2011:9).

La Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa

Es una entidad autónoma de derecho público que nace como una iniciativa de los gobiernos municipales de los países participantes localizados en la región de fronteras compartidas. Tiene como objetivo la promoción y construcción de una agenda conjunta de desarrollo. Desde el año 2008 promueve el establecimiento de una alianza estratégica de cooperación entre más de 10 mancomunidades locales como un Parlamento Trinacional de Autoridades Locales. La mancomunidad está integrada por 21 municipios pero más de 40 municipios de los tres países han participado en diferentes actividades de este esfuerzo de cooperación fronteriza, con el río Lempa como denominador común.

En función de lo anterior, la mancomunidad trinacional inició de manera conjunta el impulso de políticas públicas locales transfronterizas, así como un proceso de planificación integral de desarrollo territorial Trinacional de tres niveles (Trinacional, Mancomunado local y Municipal), como instrumentos para la promoción del desarrollo integral compartido. Esto se hizo mediante la ejecución del proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de municipios fronterizos del Trifinio Centroamericano. (Padilla *et al* 2011)

Hubo que llegar a consensos sobre los conceptos y metodologías de planificación territorial aplicados en los países y plantear una propuesta metodológica que pudiera ser aplicada en el territorio del Trifinio de manera estandarizada. Esto se logró a través de reuniones, talleres e intensas jornadas de trabajo con la participación de los entes rectores de la planificación en los tres países: el Viceministerio de Vivienda, Transporte y Desarrollo Urbano de El

Salvador; la Secretaría General de Planificación - SEGEPLAN de Guatemala y la Secretaría de Planificación de Honduras, con la participación de socios institucionales como la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, el CATIE, la GIZ, la Secretaría de Integración Social Centroamericana - SISCA, el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PRESANCA, ambas del SICA, y los presidentes y gerentes de mancomunidades de municipios de cada país, asociados con la mancomunidad Trinacional. En este proceso se contó con el asesoramiento de expertos locales, nacionales e internacionales contratados por el Proyecto de Cohesión Social. En esta primera fase, que concluyó en el 2010, se llegó a definir una Guía Metodológica para la planificación del desarrollo territorial en la Región del Trifinio. (Padilla *et al* 2011)

En 2011, la Comisión Trinacional del Plan *Trifinio* (CTPT), la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa y el Programa Agroambiental Mesoamericano (MAP) del CATIE, participaron en el Primer Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial, lo cual marcó el inicio de la participación de las tres instituciones en el proceso de implementación de la ECADERT. Esta vinculación fue facilitada y apoyada por el CATIE, por ser miembro de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico de la ECADERT. EL CATIE por medio del MAP promueve en Trifinio la gestión territorial del desarrollo rural para contribuir en la reducción de la pobreza y la inequidad en la región. En el territorio del Trifinio MAP CATIE ha desarrollado alianza estratégica con la CTPT, la mancomunidad Trinacional del Río Lempa y con más de 40 organizaciones locales.

Desarrollo de la experiencia

Los participantes del Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Rural Territorial han tenido vinculación directa con la experiencia del Trifinio desde el mes de junio del 2009.

La situación de la experiencia del Trifinio en el momento que los participantes del curso se vincularon a ella, se encontraba en la fase de generación de información actualizada del territorio, por medio de un estudio territorial que se denominó el Estado de la Región del Trifinio. Dicho estudio recopiló la información más relevante de carácter socio económico, ambiental e institucional de la Región en forma integrada. Este fue, asimismo, el momento de inicio de la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Estratégico Territorial Trinacional –PIDET.

Para ello, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa cuenta con los recursos de cooperación para la contratación de expertos para apoyar a las instituciones participantes en la conducción y ejecución del proceso de realización del PIDET.

Síntesis narrativa

Posteriormente al Curso Centroamericano en Gestión del Desarrollo Rural Territorial, la vinculación y la participación del equipo ECADERT del Trifinio se ha hecho mucho más intensa, procurando incidir en que el proceso de planificación del desarrollo territorial del Trifinio sea articulado con los lineamientos estratégicos, ejes transversales y líneas de acción de la ECADERT.

Una de las primeras acciones fue compartir con los decisores, tanto de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa como de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, el resumen de la estrategia. Al mismo tiempo, se explicó la importancia de articular los esfuerzos en el territorio para tener mayor impacto de las intervenciones y mejorar la participación de todos los actores del territorio con una visión común.

De hecho, tanto el Plan Trifinio como la Mancomunidad Trinacional, habían iniciado cada una por su lado sus procesos de planificación estratégica. Asimismo, se consideró importante que las Comisiones Nacionales para la Ejecución de la ECADERT conocieran las acciones que se estaban desarrollando para que el territorio del Trifinio fuera reconocido como territorio transfronterizo en el marco de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. Uno de los logros más importantes del equipo del Trifinio fue incidir en que tanto la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa como la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, llegaron al consenso de unificar el proceso de planificación para el desarrollo del Trifinio con un enfoque territorial, a través del planteamiento de la ECADERT, y de solicitar conjuntamente, tanto a las comisiones nacionales como al Consejo Agropecuario Centroamericano, el reconocimiento del territorio del Trifinio como territorio transfronterizo.

Una vez alcanzado el acuerdo de unificar el proceso de planificación estratégica, el equipo del Trifinio participante en el curso realizó la presentación de la ECADERT a la mesa interinstitucional participante en el proceso y a la mesa de expertos contratados para la elaboración del Plan Integral de Desarrollo Estratégico Territorial Trinacional (PIDET). Se puso de manifiesto que el esfuerzo de planificación territorial del Trifinio tenía muchas coincidencias tanto conceptuales como metodológicas, que podrían favorecer el alineamiento del PIDET. La propuesta concreta fue entonces, que el PIDET debería estar alineado con el planteamiento estratégico de la ECADERT, para responder al mandato de los Jefes de Estado del SICA sobre el desarrollo de los territorios rurales.

Principales hechos y cambios significativos durante el proceso

Pueden enumerarse cinco momentos importantes durante el proceso:

1. El acuerdo inter-institucional para desarrollar acciones articuladas para un proceso de planificación regional con un enfoque territorial.
2. Fase de diálogo y concertación para definir la metodología aplicable a nivel regional, a partir de las experiencias de los tres países, teniendo como resultado, una Guía Metodológica de Planificación y Ordenamiento Territorial.
3. Diálogo entre la Junta Directiva de la Mancomunidad Trinacional Fronteriza del Río Lempa, con las Autoridades de la Secretaría Ejecutiva Trinacional del Plan Trifinio para articular esfuerzos en el territorio. El resultado fue el intercambio de información sobre las acciones de cada organización, identificando las posibilidades de acciones coordinadas.
4. La Participación de personal gerencial, tanto de la Mancomunidad Trinacional como del Plan Trifinio y del CATIE como institución socia del Plan Trifinio, en el Curso Centroamericano de Gestión del Desarrollo Territorial. Como resultado se logró el apropiamiento de la ECADERT y de su marco metodológico.

5. La incidencia del equipo participante, en la fase inicial del proceso de elaboración del Plan Estratégico Territorial Trinacional, para alinear el esfuerzo de planificación territorial de la Región del Trifinio con la ECADERT.

Principales logros o resultados de la experiencia

Fue necesario armonizar gradualmente el proceso del Curso de Gestión del Desarrollo Territorial con la realidad del Territorio del Trifinio.

Como parte del curso se requería definir un territorio para efectos de realizar las actividades prácticas de aplicación del conocimiento adquirido, lo cual llevó a pensar en cuatro posibilidades, en función del tiempo disponible y de la capacidad humana que se tenía para poder desarrollar esta práctica.

- a. Una primera posibilidad fue en un municipio por país, lo cual se descartó porque no tenía carácter de regionalidad y serían simplemente la suma de la planificación de tres municipios.
- b. Una segunda posibilidad fue definir el ejercicio en el área delimitada como Reserva de la Biosfera Transfronteriza Trifinio-Fraternidad, lo cual tendría que tener el aval de muchas entidades, entre ellas, los entes rectores de las áreas protegidas, los municipios, las mancomunidades presentes, las autoridades del Plan Trifinio y contar con la priorización de las comisiones nacionales de la ECADERT.
- c. Una tercera posibilidad fue considerar el área de los municipios que integran la Mancomunidad Trinacional del Río Lempa dentro de la Región del Trifinio, lo cual requería de la aprobación de las autoridades de la Mancomunidad Trinacional y de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio y esto tenía una desconexión con las prioridades de las comisiones nacionales de la ECADERT.
- d. Por último, se concluyó que en lugar de definir un territorio y partir de cero, sería más conveniente aprovechar el proceso de planificación territorial iniciado en la Región y tratar de alinear el esfuerzo con la ECADERT, lo cual no sería solamente un ejercicio académico, sino más bien una experiencia de aplicación real en un proceso existente.

Por lo anterior, la participación del equipo se ha centrado en incidir como grupo asesor en el grupo interinstitucional, para que se logre el alineamiento de este esfuerzo de planificación territorial con la ECADERT.

Otro aspecto por considerar es que el territorio del Trifinio ha sido definido así desde 1986, existiendo un tratado suscrito por los Gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, que define el territorio en sus 45 municipios, alrededor del Macizo de Montecristo, que es el punto de origen del Plan, para su conservación y el desarrollo armónico y equilibrado de las poblaciones que viven a su alrededor, como zona fronteriza. Asimismo, se trataba de una región estratégica para los tres países, en donde se generan caudales de agua importantes de tres de las cuencas hidrográficas más grandes de Centroamérica: Ríos Lempa, Motagua y Ulúa. Además, hay una herencia cultural y natural compartida por los tres países, ahora reconocida como Reserva de Biosfera Transfronteriza: Trifinio-Fraternidad. El artículo 3 del Tratado define a la Región como un área de especial interés de los tres países que representa una unidad indivisible en la que solo la acción conjunta y coordinada de los

tres países podrá dar solución satisfactoria a los problemas de poblaciones y al manejo sostenible de sus recursos naturales.

Análisis y caracterización de los actores y redes

Actualización y elaboración del Mapeo de Actores Claves a nivel Trinacional

El proceso de elaboración del mapeo trinacional de actores claves se fundamenta en los mapas de actores elaborados a nivel mancomunado, en el marco de la ejecución del Proyecto Fomento de la Cohesión Social e Integración Regional Territorial de Municipios Fronterizos del Trifinio Centroamericano. Por ello, cada territorio mancomunado forma una red de actores.

Paso 1: Definir claramente el objetivo de la intervención y lograr un entendimiento inicial del sistema.

Consiste en tener un claro entendimiento de los objetivos del proceso en general.

Paso 2: Identificar los actores claves.

Se consolida el listado de actores considerando los mapas de actores elaborados a nivel mancomunado, determinando los beneficiados potenciales de la intervención, así como los posibles impactos adversos, los grupos vulnerables existentes, los opositores y aliados, y las relaciones establecidas entre los actores. Se hace una agrupación de actores y entre ellos se selecciona a los actores claves.

Paso 3: Evaluar los intereses de los actores en relación con la intervención, y los impactos respecto a estos intereses.

Consiste en definir las expectativas de los actores, los beneficios que ellos esperan del proyecto, los recursos que esperan movilizar, y los conflictos de interés de cada uno de ellos respecto del objetivo del proyecto.

Paso 4: Evaluar la influencia e importancia de los actores.

La influencia, el peso o fuerza de los actores del sistema puede ser diferente. Algunos de los actores poseerán una importante influencia sobre el resto de actores y sobre el sistema en sí, mientras que la influencia de otros será más limitada.

Paso 5: Establecer una estrategia para la participación de los actores.

Hay que definir cuáles actores deberían participar, de qué manera, en qué fase del ciclo del proyecto, de manera que contribuyan de la mejor forma al diseño del proyecto. Asimismo se recomienda el uso de una matriz que aclare los roles que jugarán todos los actores claves en cada fase del ciclo del proyecto.

Paso 6: Diseño de sociograma regional

Es una técnica que pretende obtener una radiografía grupal, es decir, busca obtener de manera gráfica, mediante la observación y contextualización, las distintas relaciones entre sujetos que conforman un grupo, poniendo así de manifiesto los lazos de influencia y de preferencia que existen en él.

Paso 7: Desarrollo de base de datos y sistema de información geográfica del Mapeo de Actores Claves.

Como parte de la interacción del diagnóstico social, considerando las iniciativas detonadas en la región Trifinio, se creará una base de datos dinámica que permita la generación de información a través de mapas temáticos que reflejen la interacción de ACTORES – SECTORES – TERRITORIO, evaluando el grado de impacto, pertenencia, identidad y cohesión MUNICIPIO – DEPARTAMENTO – REGIÓN – NACIÓN (El Salvador-Honduras-Guatemala).

Información y creación de capacidades de los actores participantes

El equipo facilitador compartió información de la ECADERT, en primer lugar, con las autoridades de las instituciones involucradas en el equipo facilitador (CTPT, mancomunidad Trinacional, CATIE, SECAC).

De esta manera, se realizaron reuniones con el Secretario Ejecutivo de la *Comisión Trinacional del Plan Trifinio* y con el presidente de la Mancomunidad Trinacional. Producto de estas reuniones informativas, el equipo facilitador elaboró cartas de entendimiento interinstitucionales para impulsar la planificación territorial, de manera conjunta. La carta fue firmada por las autoridades como un compromiso para la planificación territorial y para impulsar la ECADERT en el Trifinio.

El equipo facilitador realizó reuniones informativas sobre la ECADERT con los gerentes de las mancomunidades y el personal de las Unidades Ambientales, con el fin de ampliar la información sobre el proceso ECADERT por impulsar en Trifinio.

En octubre 2011, el equipo facilitador participó en un Foro Regional sobre Investigación para el Desarrollo, organizado por CATIE en Trifinio, con apoyo de IARD, ECADERT, SECAC y CTPT. En el foro se presentaron las experiencias de desarrollo promovidas por las instituciones miembros del equipo facilitador. Como resultado de este foro, se acordó con la SECAC realizar un segundo foro regional en 2012 sobre experiencias de desarrollo rural en territorios transfronterizos, proponiendo como sede el territorio Trifinio.

También, el equipo facilitador realizó reuniones de intercambio sobre los componentes y líneas de trabajo de ECADERT con las empresas consultoras encargadas de realizar la planificación territorial, lográndose la incorporación de líneas de ECADERT y otras temáticas, como ejes para la planificación territorial.

Los ejes estratégicos del PIDET, en los que se retoman los componentes y líneas de la ECADERT, fueron:

- Salud educacional y seguridad alimentaria
- Desarrollo económico local
- Cohesión social y redes de cooperación local y transfronterizas
- Identidad cultural y étnica
- Protección y uso sostenible de los recursos naturales
- Institucionalidad para el desarrollo integral
- Sistemas de asentamientos humanos

El PIDET también retomó los ejes transversales de equidad e inclusión social en territorios rurales, educación y formación de capacidades y gestión del conocimiento.

El proceso de planificación territorial PIDET cuenta con un programa de actividades, el cual ha permitido al equipo facilitador involucrarse y contribuir en diferentes momentos del proceso con información sobre la Región y también por medio de entrevistas. El proceso PIDET incluye la elaboración de un plan Trinacional, elaboración de planes en territorios mancomunados nacionales, y planificación a nivel municipal.

Eventos de diálogo y negociación

En las primeras reuniones con gerentes y representantes de las mancomunidades, se presentaron dificultades de entendimiento sobre los objetivos del proceso ECADERT, esto porque también no estaba bien definido el proceso de planificación territorial. En siguientes reuniones con las mancomunidades y entes rectores de planificación, se logró mayor comprensión de los objetivos y se identificaron oportunidades para su integración en el PIDET. Asimismo, se facilitaron espacios de diálogo y negociación con las empresas consultoras para incorporar los enfoques de ECADERT en la guía metodológica para la elaboración del PIDET.

Organización de los GAT

Precisión de objetivos y elementos que dan cohesión al GAT

El proceso de planificación territorial PIDET ha consolidado un Comité Interinstitucional para el seguimiento del proceso, que constituye una plataforma territorial trinacional. En aras de no crear nuevas estructuras (GAT), esta plataforma es la que coordina el proceso PIDET y con ella, el equipo facilitador comparte y orienta las líneas de trabajo de la ECADERT.

Estructura de funcionamiento

El proceso es conducido por un Comité Interinstitucional conformado por:

- Entes rectores del tema territorial de los tres países
- Presidentes y Gerentes de mancomunidades de la Región
- Instituciones regionales en el marco del SICA: Comisión Trinacional Plan Trifinio con sus programas, proyectos, y socios como CATIE, GIZ, entre otros; Programa Centroamericano de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PRESANCA II; y la Secretaría de Integración Social de Centroamérica, SISCA.
- Equipos técnicos especializados contratados temporalmente.

Programas de trabajo

Este Comité se reúne una vez por mes para dar seguimiento al PIDET. En cada reunión se incluyen temas de seguimiento para la incorporación de los lineamientos de la ECADERT.

Institucionalidad del GAT

Conflictos

El Comité Interinstitucional cuenta con una institucionalidad reconocida por medio de las instancias nacionales y las instancias territoriales. Tanto la CTPT, PRESANCA II, SISCA, la mancomunidad Trinacional y CATIE a nivel territorial, participan activamente en este comité. La firma de una carta de entendimiento entre la CTPT y la Mancomunidad Trinacional, fortaleció el proceso de planificación conjunta territorial.

Ubicación del GAT en el marco de las instancias de participación y gestión a nivel territorial y nacional

El GAT actualmente lo constituye el Comité Interinstitucional, creado para la gestión territorial de la Región del Trifinio. Dicho GAT no tiene articulación con las Comisiones Nacionales, y los interlocutores son las gerencias de la Mancomunidad Trinacional y de la Unidad Técnica Trinacional del Plan Trifinio ante las instancias nacionales participantes, que no necesariamente son las mismas que conforman las Comisiones Nacionales.

Bases técnicas, financieras y políticas que sostienen al GAT

El Comité cuenta con una buena participación institucional. En la parte técnica son varias instancias que colaboran, entre las cuales se encuentran el CATIE, PRESANCA II y los Ministerios de Planificación. Los gobiernos locales y la CTPT brindan el apoyo político. En términos financieros, el Comité cuenta con su propia contrapartida y con respaldo de proyectos de la Mancomunidad Trinacional. Se requiere de una estrategia de sostenibilidad financiera para el Comité.

Prospectiva y planificación estratégica del desarrollo del territorio

En 2012 se está completando el PIDET, a través de un proceso de consulta con las redes de actores identificados en los territorios de las mancomunidades.

Este proceso se desarrolla en cuatro niveles:

- Nivel Regional (Trinacional)
- Nivel de Mancomunidades Nacionales
- Nivel de Municipios
- Planes de Acción a Nivel de Microcuenca

Para lo anterior, las definiciones estratégicas territoriales se encuentran en proceso. Sin embargo, hay elementos generales que guían el PIDET y que sirven para presentar los primeros planteamientos estratégicos. Este comité interinstitucional requiere de

un acompañamiento para ayudarle en la definición de líneas de trabajo, más allá del seguimiento al PIDET. El nivel de planificación regional será el marco general que orientará los siguientes niveles de planificación, lo cual se sustentará en el proceso de consulta con las redes de actores.

Visión compartida de futuro del territorio

La región del Trifinio es considerada una unidad ecológica indivisible de territorios transfronterizos compartidos. El desarrollo humano sostenible es el principal elemento de visión estratégica territorial. Esto se deriva de las estrategias institucionales de la CTPT y la Mancomunidad Trinacional, actores principales del PIDET. Los planes nacionales de los tres países, consideran a los municipios de la región como prioridad para las estrategias de intervención de los Estados.

Definición de acciones estratégicas para el desarrollo del territorio

El Comité como tal no ha definido sus líneas de trabajo futuro, lo cual dependerá del proceso estratégico que se defina con el PIDET. Los retos para el futuro trabajo del comité se enmarcan en los siguientes aspectos:

- Desarrollo Productivo y Social
- Conservación Ambiental
- Protección y Conservación del Patrimonio Cultural
- Gestión de Riesgos
- Propuesta y Análisis del Sistema Hidrográfico y de Drenaje considerando las Cuencas Hidrográficas como Unidad Básica de Planeación
- Desarrollo Rural Integrado
- Vivienda y Desarrollo Urbano
- Sistemas Infraestructurales
- Sistema Vial y Transporte
- Desarrollo del Turismo Sostenible
- Fortalecimiento Institucional

Vinculación de la agenda estratégica o el plan del GAT con las agendas de los municipios u otras entidades que participan en el grupo

Existe un plan de trabajo definido en forma conjunta bajo el cual todas las entidades participantes están vinculadas en su ejecución.

Precisión de líneas de base, metas e indicadores

Actualmente se cuenta con el Diagnóstico Integrado del Territorio que reúne la información disponible en los tres países, relacionada con la Región. Se han realizado análisis socioeconómicos y ambientales que definen un escenario actual, considerado como la línea de base.

Las metas e indicadores se formularán en una fase posterior, luego del proceso de consulta.

Gestión de los GAT

Acceso a recursos:

Las instituciones participantes aportan el tiempo de su personal técnico participante en las actividades programadas, pero se cuenta con recursos del proyecto de Cohesión Social en Municipios Fronterizos con el objeto de cubrir la logística y también para la contratación de consultores para la elaboración de trabajos técnicos en el proceso de formulación del PIDET.

Normativa de administración o asignación:

En este proceso se dispone de recursos del proyecto de Cohesión Social y la entidad administradora es la Mancomunidad Trinacional. El grupo interinstitucional y la Junta Directiva de la Mancomunidad de municipios deciden, en forma conjunta, las asignaciones de recursos para el cumplimiento de las fases.

Mecanismos de seguimiento y monitoreo:

Elaboración de memorias de las reuniones de trabajo en donde se asignan las responsabilidades de los participantes y monitoreo a través del equipo técnico de la mancomunidad Trinacional, verificando el cumplimiento de los acuerdos, los cuales se revisan en cada reunión de trabajo.

Alianzas operativas con otros entes y organizaciones:

Se cuenta con alianzas con otros proyectos tanto en el marco del Plan Trifinio, como de otras entidades de cooperación, y con el Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala para el manejo de la información territorial. Asimismo, hay alianzas con otras entidades en el plano internacional como: Centro de Estudios de Política Internacional - CESPI; la Diputación Provincial de Huelva, y Oxfam Italia, quienes asesoran puntualmente el proceso.

Mecanismos y modalidades de evaluación y retroalimentación:

Como parte de la formulación del Plan se estará diseñando un sistema de evaluación y retroalimentación, que permita ir actualizando el proceso de planificación a partir de los resultados de sus fases de implementación. Actualmente se cuenta con el Sistema de Información Territorial Trinacional SINTET, conformado por módulos que contienen indicadores de gestión municipal, de recursos naturales, equidad de género, seguridad alimentaria y nutricional y manejo de desechos sólidos, cuyo objetivo es contar con información para el monitoreo de los avances.

Lecciones aprendidas

Sobre condiciones externas y factores externos que contribuyeron o dificultaron el logro de los objetivos:

- El hecho coincidente de que en el territorio del Trifinio se esté realizando una acción de planificación territorial, es un factor determinante para contar con un proceso bastante consolidado y en marcha.
- Las prioridades de las Comisiones Nacionales de la ECADERT son diferentes a las esperadas para identificar el territorio del Trifinio como de interés, para definirlo como territorio ECADERT, por lo que es necesario continuar en la gestión para contar con el apoyo de dichas comisiones. Existe plena voluntad de las autoridades del Plan Trifinio y de los municipios participantes.

Sobre aspectos metodológicos de la gestión del desarrollo territorial

- Existen iniciativas ya encaminadas en los territorios y no hay necesidad de partir de cero. Posiblemente solo hay que ajustarlas para estas se orienten hacia los planteamientos metodológicos de la ECADERT.
- En un territorio transfronterizo, es necesario que los actores de los países participantes dialoguen acerca de sus experiencias en el tema para armonizar planteamientos metodológicos que puedan plasmarse en una propuesta común que oriente las acciones en un mismo sentido.

Otros aprendizajes:

- Mediante el planteamiento estratégico de la ECADERT, las instancias participantes han identificado la necesidad de tener una mayor articulación para lograr el enfoque territorial.
- La falta de reconocimiento de los Estados hacia los territorios transfronterizos hace que se tenga mayor grado de dificultad para atraer la atención de las instituciones con el fin de focalizar las inversiones en dichos territorios. Ejercicios como el desarrollado con esta planificación territorial, van mejorando la percepción de los Estados y permiten atraer la atención hacia la Región.

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 ■ www.iica.int