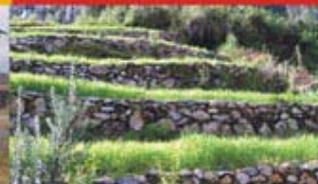
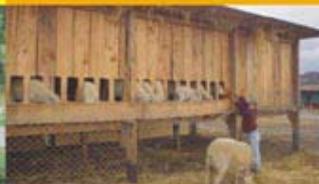


Impacto en la reducción de la pobreza rural: Cuatro experiencias ilustrativas



Mayo 2004





Programa para el Fortalecimiento
de la Capacidad de Seguimiento
y Evaluación de los Proyectos FIDA
en América Latina y el Caribe.



Impacto en la reducción de la pobreza rural: Cuatro experiencias ilustrativas

Mayo 2004

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)
División para América Latina y el Caribe.

Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL)

Se permite la reproducción parcial de este documento previo aviso al FIDA y al PREVAL y siempre y cuando se mencionen los créditos.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del FIDA o del PREVAL.

La compilación y revisión editorial de los artículos estuvo a cargo de Ada Ocampo, Coordinadora del PREVAL.



Via del Serafico 107, 00142 Roma - Italia
Teléfono: (39-06) 54591
Fax (39-06) 504-3463
ifad@ifad.org
www.ifad.org



León de la Fuente 110 Magdalena, Lima 17 – Perú
Teléfono (51-1) 264-6836 / 6138300
Fax: (51-1) 613-8308
preval@desco.org.pe / preval3@desco.org.pe
www.preval.org.pe

Diagramación: José E. Rodríguez
Mayo 2004

Índice general

Breve nota sobre los autores	5
Prólogo	6
1. Gestión Privada del Desarrollo Rural: La Experiencia de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes y sus Organizaciones Agremiadas – ASOCUCH – Guatemala	8
2. AMUDESC: Una Experiencia Innovadora de Desarrollo Local y de Sostenibilidad Institucional - Guatemala	39
3. “Logros y desafíos en la construcción de la Comarca Ngäbe y Buglé” Un ensayo para su sistematización - Panamá	88
4. Comunidades Rurales: La Mejor Inversión del Estado. Experiencias de MARENASS en la Comunidad Campesina de Muñapucro, Andahuaylas – Perú.	126

Breve nota sobre los autores

EDUARDO BALLÓN ECHEGARAY,

antropólogo peruano, especialista en descentralización y desarrollo local, actualmente miembro del Grupo Propuesta Ciudadana e Investigador Principal de la ONG peruana DESCO: eballon@desco.org.pe

VICENTE BRACKELAIRE,

sociólogo y antropólogo belga, residente en Brasil, especialista en pueblos indígenas, evaluación de proyectos, negociación y resolución de conflictos. Amplia experiencia en América Latina.: vibra@alternex.com.br

PIERRE DE ZUTTER,

comunicador francés, actualmente radicado en Bolivia; especialista en desarrollo rural y autor de un significativo número de publicaciones sobre experiencias en América Latina : pzutter2001@yahoo.fr

OLGA LUCÍA MOLANO,

profesional colombiana, actualmente radicada en el Perú, titulada en finanzas y en relaciones internacionales con maestría en gestión cultural; amplia experiencia en evaluación de proyectos y en gestión cultural: olgalucia@molanolara.com

CARLOS MONGE SALGADO,

antropólogo peruano con doctorado en historia latinoamericana, investigador y especialista en formulación y evaluación de proyectos. Actualmente integrante del Grupo Propuesta Ciudadana del Perú: cmonge@desco.org.pe

HENRY E. PERRET,

ingeniero civil argentino, con doctorado en ciencias de la ingeniería, especialista en caminos, canales y puertos. Actualmente Coordinador de Obras de la Compañía Benito Roggio e Hijos S.A de Argentina: Hperret@broggio.com.ar

JORGE PIÑA PUIG,

ingeniero agrónomo argentino; consultor especializado en diversos temas relativos al desarrollo rural; amplia experiencia en América Latina; actualmente residente en Guatemala: jcpina@itelgua.com

Prólogo

La División de América Latina del FIDA, a través de PREVAL, ha seleccionado un conjunto de experiencias demostradoras del impacto de sus intervenciones en la reducción de la pobreza rural en la Región. Cuatro experiencias componen el presente documento; éstas tienen en común, el haberse gestado con el apoyo de proyectos financiados por el FIDA que concluyeron su intervención entre los años 2000 y 2003.

Las experiencias expresan la visión compartida de los actores locales sobre resultados y lecciones; asimismo, la perspectiva de los técnicos que participaron en los proyectos donde las experiencias se iniciaron. Lo que ahora se presenta, es el resultado de un proceso participativo de reflexión crítica sobre cada una de las experiencias. Este proceso implicó una secuencia de acciones a saber: i) firma de convenios de cooperación; ii) definición participativa del eje de sistematización; iii) conformación del equipo de sistematización; iv) elaboración del plan de trabajo y de los instrumentos de recopilación de información; v) fase de campo; vi) elaboración de conclusiones, recomendaciones y lecciones. La organización de la información estuvo a cargo de PREVAL quien sometió a consideración y aprobación de los actores, los informes de sistematización.

Las experiencias motivo del presente documento demuestran diferentes dimensiones de impacto; seguidamente, un breve resumen de ellas:

1. *Gestión Privada del Desarrollo Rural: La Experiencia de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes y sus Organizaciones Agremiadas – ASOCUCH – Guatemala*

Esta experiencia nace en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH), que descentralizó sus servicios como parte de su estrategia de sostenibilidad. El PCUCH apoyó la conformación de un Comité de Usuarios que, al adquirir personería jurídica, se convirtió en la ASOCUCH. La finalidad de este apoyo fue garantizar la continuidad de los servicios de apoyo a la organización y a la producción, luego de la conclusión de este proyecto.

En la actualidad y luego de cuatro años de concluido el proyecto que apoyó su gestación, la ASOCUCH es reconocida por el MAGA, el sector exportador nacional (AGEXPRONT) y la cooperación internacional (FIDA, USAID, FAO). Actualmente tiene 6 proyectos en ejecución y una demostrada capacidad para decidir las formas de su vinculación con el estado y el mercado.

2. *AMUDESC: Una Experiencia Innovadora de Desarrollo Local y de Sostenibilidad Institucional - Guatemala*

La Asociación de Municipalidades para el desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes (AMUDESC) tiene sus orígenes también en el PCUCH, proyecto que operó, con apoyo FIDA, entre 1994 y 2000. El PCUCH, en el marco de su estrategia de descentralización, apoyó la creación de esta Asociación a quien le transfirió el convoy de maquinaria para construcción y mantenimiento de caminos. Este acontecimiento marcó el hito en la gestación de AMUDESC como una mancomunidad de municipios rurales interesados en el desarrollo humano y sostenible de la Sierra de los Cuchumatanes.

AMUDESC ha ganado prestigio como prestadora de servicios de desarrollo vial de calidad y a costos altamente competitivos pero, éste no es su único resultado; en la actualidad, esta Asociación se encuentra liderando el desarrollo de una Agenda Intermunicipal que cuenta con dos ejes centrales: integración de alcaldías y fortalecimiento municipal.

**3. “Logros y desafíos en la construcción de la Comarca Ngäbe y Buglé”.
Un ensayo para su sistematización - Panamá**

Esta experiencia habla de la lucha del Pueblo Ngäbe y Buglé para el reconocimiento de su territorio y de los cambios ocurridos en la vida de su población desde que este histórico acontecimiento tuvo lugar. El territorio comarcal de los Ngäbe y Buglé forma ahora parte del estado nacional panameño y tiene derecho por ende, a presupuesto público.

La sistematización ilustra cómo el Proyecto Ngäbe Buglé (PNB), inicialmente concebido como una propuesta de apoyo técnico y productivo, supo adecuar su intervención a las necesidades de los Ngäbe y Buglé, y apoyarlos en el proceso de creación y reconocimiento de su territorio comarcal.

4. Comunidades Rurales: La Mejor Inversión del Estado. Experiencias de MARENASS en la Comunidad Campesina de Muñapucro, Andahuaylas – Perú.

Experiencia que nos dice de un proyecto que diseñó su estrategia en función de la gente, su cultura y sus expectativas. El proyecto MARENASS, apoyado por el FIDA en el Perú, supeditó sus acciones a las dinámicas sociales, culturales y económicas de las comunidades y delimitó como su objetivo estratégico, el desarrollo de capacidades locales.

En el marco de esta estrategia, MARENASS transfirió progresivamente a la cuenta corriente de la comunidad, US\$23,200 para que ella administre estos recursos y los utilice para: contratar asistencia técnica; organizar concursos interfamiliares e intercomunales con premios en dinero; contratar un promotor comunal para mantener su relación con el Proyecto; y dotar a un grupo organizado de mujeres.

Los resultados son elocuentes: un tercio de las familias participó en los concursos intercomunales realizando terrazas agrícolas, prácticas de riego, abonamientos; la comunidad en conjunto desarrolló su ganadería, con pastos cultivados, corrales y vacas mejoradas; el espacio doméstico (casas y su entorno) se transformó con fogones mejorados, acondicionamiento de ambientes, construcción de almacenes y estanterías, etc.

MARENASS se retiró de esta comunidad el 2002 pero las prácticas seguían en el 2003 cuando esta sistematización fue realizada.

Esta sistematización concluye con la siguiente reflexión: ¿cuánto hubiese tenido que invertir el Estado para conseguir resultados similares a los que obtuvo MARENASS?

Ada Ocampo
Coordinadora de PREVAL

Pablo Glikman
Gerente de Operaciones FIDA, responsable de PREVAL



Gestión Privada del Desarrollo Rural

La Experiencia de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes y sus Organizaciones Agremiadas

Informe de Sistematización de la Experiencia de la ASOCUCH

FIDA – PREVAL

Carlos Monge Salgado¹ y Jorge Piña Puig²

Abril de 2004

¹ Consultor, Grupo Propuesta Ciudadana. León de la Fuente 110, Lima 17, Perú. Correo Electrónico: cmonge@desco.org.pe
² Consultor especialista en desarrollo rural. 5 Av. 9-15 «A» Zona 14, Ciudad de Guatemala, Guatemala. Correo Electrónico: jcpina@itelgua.com

Índice de la sistematización

Resumen ejecutivo	10
Palabras claves	16
Informe de sistematización	17
I. Introducción	17
II. Aspectos metodológicos	17
III. El contexto de la experiencia	18
A. La situación socio-política	18
B. El contexto institucional del sector público	18
C. La sierra de los Cuchumatanes	19
D. La organización social en la sierra de los Cuchumatanes	21
IV. La experiencia de la ASOCUCH y sus agremiadas	22
A. La situación inicial	22
B. El proceso de intervención	23
C. Los resultados de la experiencia	29
V. Conclusiones y recomendaciones	34
A. Conclusiones	34
B. Recomendaciones	35
VI: Lecciones aprendidas	37
Agradecimientos	38

Resumen ejecutivo

Esta experiencia describe la reactivación de las organizaciones de base de los pequeños productores agrícolas de la Sierra de los Cuchumatanes, la constitución de nuevas organizaciones, su transformación gradual en gestoras privadas del desarrollo rural local y la constitución de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH) que las asiste y representa. Los resultados de la experiencia se pueden sintetizar en la frase del recuadro, que expresa plenamente el impacto en las organizaciones de los pequeños productores, logrado con la contribución de un proyecto del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

La ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas se transformaron en gestoras privadas del desarrollo rural en la Sierra de los Cuchumatanes

Los efectos sobresalientes de la experiencia son la especialización de la ASOCUCH y de las organizaciones que la integran para desempeñar diversas funciones en el proceso de desarrollo, la formación de capital humano local y la firme determinación de dichas organizaciones de lograr su sostenibilidad.

La experiencia tuvo lugar entre 1994 y la fecha actual, en la Sierra de los Cuchumatanes, región montañosa, poco accesible y de clima riguroso, en el nor-occidente de Guatemala. Es una región densamente poblada, con mayoría de población indígena, en su mayoría analfabeta, que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Las condiciones de vida son muy desfavorables y la mortalidad infantil asciende a 4.4%. La principal actividad es la agricultura, en predios de 1 a 3 ha y en las partes más altas (más de 3000 msnm) se crían ovejas en terrenos comunales.

La experiencia fue el resultado de la ejecución un proyecto del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que involucró a esas organizaciones en la planificación, ejecución y evaluación de sus acciones y que les encomendó la prestación de sus servicios técnicos -transferencia de tecnología agropecuaria, capacitación, asistencia técnica, comercialización y crédito-, dotándolas de las capacidades para operarlos y transfiriéndoles los recursos para el funcionamiento de dichos servicios.

El período de ejecución del Proyecto de Desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH) coincidió con el fin del conflicto armado interno que asoló Guatemala por más de treinta años, cuya secuelas fueron la muerte de miles de personas y la destrucción del tejido social en las áreas rurales. La firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, generó un clima de tranquilidad social, favorable para los procesos de participación social y para la reactivación de la producción agrícola, que hicieron posible el resurgimiento de las organizaciones de productores y su participación en el PCUCH.

Simultáneamente con la terminación del conflicto, y como resultado de la desactivación de las instituciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) que suministraban servicios técnicos a los productores, se dieron las condiciones institucionales para que el PCUCH transfiriera dichos servicios a las organizaciones de base de los pequeños productores, las que con la nueva situación política y social se mostraron optimistas y entusiastas. Cabe aclarar que el diseño del PCUCH preveía financiar la operación de dichas instituciones del MAGA en la Sierra de los Cuchumatanes, para suministrar los servicios técnicos a los pequeños productores, pero su desactivación obligó al PCUCH a reemplazarlas.

La Situación Inicial y el Proceso de Intervención

Las condiciones de vida y de producción en la Sierra de los Cuchumatanes a principios de los 90 eran muy desfavorables, tanto por la devastación que produjo el conflicto interno como por el abandono tradicional de la región por parte del Estado, las que se sumaban a las condiciones agroecológicas adversas. Por ello, los

pequeños productores no recibían capacitación, asistencia técnica ni financiamiento y producían con técnicas tradicionales de baja productividad y, en la mayoría de los casos, para subsistencia.

El diseño del PCUCH tuvo en cuenta las limitantes anteriormente descritas. En este marco, previó mejorar la productividad agropecuaria financiando las operaciones en la Sierra de los Cuchumatanes, de las instituciones del MAGA que suministraban capacitación, asistencia técnica y financiamiento, además de establecer infraestructura de riego, de comercialización y mejorar la red vial del área. El diseño también previó promover y ordenar la participación social, capacitando a las organizaciones de base de los pequeños productores para la autogestión.

La desaparición de las instituciones del MAGA que prestaban capacitación y asistencia técnica determinó que el PCUCH se encontrara sin personal para brindar esos servicios a las organizaciones de base atendidas en esos años. Para resolver esa situación el proyecto adoptó dos esquemas de prestación de servicios: i) Contratación directa del personal técnico por el Proyecto; y ii) Convenios entre el PCUCH y las Organizaciones Formales de Productores Agropecuarios (OFPA's), mediante los cuales se transferían recursos financieros y equipos para que las OFPA's prestaran los servicios.

Cabe destacar que el PCUCH enfrentó serias limitantes para transferir recursos a las OFPA's, ya que éstas debían tener personería jurídica y encontrarse activas, además de contar con una mínima capacidad de gestión. Por ello, resultó imposible transferir recursos a otros grupos de productores sin personería jurídica.

La modalidad de transferencia de recursos del PCUCH mediante convenios con las OFPA's fue creciendo gradualmente entre 1994 y 1998, cuando se suscribieron siete convenios; pero en 1999 dicha cantidad se duplicó, para cumplir con una política del MAGA sobre Descentralización y Privatización de los servicios técnicos. Es así que al término del PCUCH, de veintitrés equipos técnicos que prestaban servicios, diez y seis (70%) eran administrados por las OFPA's.

La capacidad de las OFPA's para ejecutar los convenios y prestar los servicios era inicialmente muy limitada y por ello el PCUCH implementó un programa de capacitación gerencial, administrativa y contable para los dirigentes de las OFPA's, que logró generar capacidades locales para desempeñar las nuevas funciones. Sin embargo, el efecto más importante de este programa de construcción de capacidades locales fue que estableció bases sólidas para la gestión privada del desarrollo rural.

La transferencia de capacidades a las OFPA's fue un proceso gradual, en el que se diferencian tres fases. Durante la fase Inicial (1994-1998), el PCUCH transfirió capacidades administrativo-contables y técnico-productivas, imprescindibles para ejecutar los convenios. Durante la fase Intermedia (1998-2000), la capacitación del PCUCH se orientó a resolver nuevas dificultades de las organizaciones y se transfirieron capacidades de gerencia, administración de los recursos humanos, comercialización e industrialización. En la fase actual, liderada por la ASOCUCH, la capacitación a las OFPA's se orienta a lograr la sostenibilidad económica mediante el desarrollo de negocios generadores de ingresos y racionalizando los servicios técnicos.

Un acontecimiento importante en esta experiencia fue la constitución del Comité de Usuarios del PCUCH (1997), que estaba integrado por representantes de las OFPA's y de otros grupos sin personería jurídica - Grupos de Interés y Bancos Comunales-. Sus propósitos principales eran supervisar las acciones del PCUCH, velar por el correcto uso de los recursos y apoyar a las organizaciones con problemas organizativos y de gestión de los servicios técnicos.

Más allá de esos propósitos, el Comité de Usuarios formalizó la relación entre las organizaciones de base y se constituyó en una instancia de representación e interlocución de las organizaciones, ante el PCUCH, el MAGA y la cooperación internacional.

El Comité de Usuarios también incursionó en acciones gremiales a favor de las organizaciones de base y su actuación más relevante fue durante 1998, cuando promovió la elaboración de una propuesta para el MAGA, en respuesta a la política de Descentralización y Privatización de los servicios técnicos. Dicha política establecía que la descentralización y privatización de los servicios técnicos debía ser exclusivamente con empresas privadas oferentes de servicios, lo que hubiera excluido a las OFPA's de los convenios con el PCUCH y hubiera significado un serio retroceso respecto de los avances logrados en los cuatro años precedentes. Por ello, el Comité de Usuarios convocó a los representantes de las organizaciones, que elaboraron

la propuesta para continuar con la prestación de servicios del PCUCH por las OFPA's. El MAGA aprobó la propuesta y el PCUCH pudo incrementar la prestación de servicios por las OFPA's, pasándose de siete convenios en 1998 a catorce en 1999.

El proceso de intervención hasta aquí descrito, muestra que el énfasis de las acciones del PCUCH estuvo en transferir funciones de desarrollo a las OFPA's y en mejorar su capacidad de gestión. Pero, la sostenibilidad económico-financiera de las funciones de desarrollo transferidas no se tuvo en cuenta hasta 1999, cuando la terminación del proyecto era inminente y resultaba evidente que los ingresos generados por las OFPA's no serían suficientes para financiar las funciones transferidas.

En razón de lo anterior, las autoridades del PCUCH y los dirigentes de las OFPA's identificaron la necesidad de una segunda fase de proyecto, que permitiera continuar con el fortalecimiento de las organizaciones, pero con una perspectiva más realista sobre sostenibilidad económico-financiera de la gestión privada del desarrollo.

Fue durante la formulación del nuevo Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes (PROCUCH) que el Comité de Usuarios del PCUCH tuvo nuevamente una actuación relevante. En esa oportunidad, sus integrantes se reunieron con las autoridades del MAGA y los representantes de la Cooperación Holandesa, para solicitar que los servicios técnicos del PROCUCH fueran prestados por las OFPA's bajo la modalidad de convenios. La propuesta fue aceptada y el PROCUCH, que se inició en marzo de 2001, continuó con esa modalidad y actualmente transfiere recursos a veinte organizaciones, diez y seis provenientes del PCUCH y cuatro del Proyecto de Desarrollo Forestal (PRODEFOR).

Estos logros del Comité de Usuarios persuadieron a las OFPA's sobre la conveniencia de darle continuidad y así surgió la idea de constituir una asociación de segundo grado con personería jurídica, que pudiera representarlas en la gestión de nuevos proyectos y recursos para el desarrollo, ante el Gobierno de Guatemala, la cooperación internacional y el sector privado. Esta iniciativa se concretó finalmente el 26 de octubre de 2000 con la constitución legal de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH), integrada por diez y seis OFPA's.

Los Resultados de la Experiencia

El principal resultado de esta experiencia es que la ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas se transformaron en gestoras privadas del desarrollo rural, porque asumieron y dieron continuidad a la mayoría de las acciones iniciadas por el PCUCH.

Esa transformación es diferente entre la ASOCUCH y las OFPA's. En el caso de la ASOCUCH, los principales aspectos que permiten calificarla como gestora privada del desarrollo rural son los siguientes:

- En su inicio, como Comité de Usuarios del PCUCH, asumió la representación gremial de las OFPA's y negoció exitosamente con el MAGA y la Cooperación Holandesa la prestación de servicios técnicos a cargo de las OFPA's;
- Es reconocida como ejecutora de proyectos, por el MAGA, la cooperación internacional (FIDA, USAID, FAO) y los exportadores nacionales (AGEXPRONT);
- Gestionó y obtuvo recursos para ejecutar siete proyectos en beneficio de sus organizaciones agremiadas, por un monto total de US\$ 350,000 en un período de tres años;
- Ejecuta un programa de Bancos Comunes para Mujeres Rurales en cuatro Municipios de la Sierra;
- Lidera alianzas estratégicas para la comercialización de los productos de las OFPA's

En el caso de las OFPA's, los componentes principales de su transformación en gestoras privadas del desarrollo rural son:

- Fortalecieron su gestión social y organizativa, con una membresía total de más de 5,000 asociados en las 16 organizaciones agremiadas a la ASOCUCH. En promedio entre 1994 y 2003, se cuadruplicó la cantidad de asociados;
- Suministran servicios técnicos a cerca de 8,000 productores, entre asociados y otros usuarios del PROCUCH (grupos de interés de diversas comunidades);
- Administran eficazmente y con transparencia sus recursos, los que les transfiere el PROCUCH y otros cooperantes.

- Se relacionan con el sector privado para mejorar los ingresos de sus asociados y para generar ingresos que les permitan financiar la prestación de servicios técnicos.

Las capacidades adquiridas por la ASOCUCH y las OFPA's difieren de acuerdo con su rol en la gestión privada del desarrollo.

- La ASOCUCH desarrolló muy buenas capacidades administrativo-contables y como gestora de proyectos y recursos, ante el Gobierno y la cooperación internacional. Le sigue en importancia su capacidad técnico-productiva, ligada a la supervisión y apoyo a los técnicos locales. En último lugar se ubica su capacidad de negociación con el sector privado, por sus recientes avances en el terreno de las alianzas estratégicas con agentes económicos.
- Las OFPA's adquirieron capacidad administrativo-contable y de negociación con el sector privado, que reflejan la creciente dedicación a la generación de ingresos. Le sigue en importancia la capacidad técnico-productiva para prestar servicios técnicos y en último lugar se encuentra su capacidad para gestionar nuevos proyectos y recursos ante el Estado y la cooperación internacional, aunque se reconoce que éste es un ámbito natural de acción de la ASOCUCH.

Estas capacidades, sumadas a la credibilidad de sus dirigentes, son las que han dado sostenibilidad institucional a la ASOCUCH y a las OFPA's y han logrado mantener el apoyo del Estado y de la cooperación internacional durante diez años.

Cabe agregar que las capacidades de las OFPA's se concentran en el personal contratado -gerentes campesinos, profesionales y técnicos locales-, pero los restantes integrantes de los órganos directivos -consejos y juntas de administración y vigilancia- carecen de dichas capacidades, al igual que los asociados. Esta situación puede ser entendida como el resultado natural de una división del trabajo y también porque el desarrollo de capacidades se concentró en el personal mínimo e imprescindible para ejecutar las acciones. Sin embargo, dicha concentración de capacidades debilita las funciones de dirección y control que competen a los órganos directivos, además de constituir un riesgo para la sostenibilidad institucional.

La sostenibilidad de las acciones de desarrollo de la ASOCUCH y las OFPA's depende de dos elementos, la sostenibilidad institucional y la económico-financiera. Resulta evidente que la primera ha sido lograda y ello se evidencia en el éxito de la ASOCUCH como representante de las OFPA's, tanto en el ámbito gremial como en la gestión de recursos externos para ejecutar nuevos proyectos. También las OFPA's se han legitimado institucionalmente ante sus asociados, el Estado y la cooperación internacional, por su eficacia como prestadoras de servicios y como administradoras de recursos propios y externos. Cabe agregar que esta sostenibilidad institucional se basa, principalmente, en el alto grado de confiabilidad de los dirigentes de las organizaciones, ante sus bases y ante los actores externos.

En cambio, la sostenibilidad económico-financiera todavía no ha sido lograda y aunque se ha avanzado en la generación de ingresos, todavía existe una fuerte dependencia de los recursos externos. En el caso de la ASOCUCH, el nivel de dependencia es casi total, ya que sus agremiadas todavía no realizan las aportaciones previstas en los estatutos, porque no generan suficientes ingresos. Por ello, la continuidad de sus actividades dependería casi exclusivamente del acceso a recursos públicos y de la cooperación internacional, y en menor medida a la generación de ingresos propios.

También las OFPA's dependen de los recursos externos para mantener la prestación de servicios, habida cuenta que no han fomentado entre sus asociados una cultura de pago de dichos servicios y de las aportaciones sociales. En cambio, están desarrollando negocios de comercialización e industrialización que les permitirían generar ingresos en el mediano plazo, para financiar la prestación de servicios. No obstante, el plazo de maduración de dichos negocios es largo y la posibilidad de dificultades financieras en el corto plazo existe. Para lidiar con esta situación las organizaciones requerirán, sin duda, de recursos externos.

Conclusiones Principales

- *Las Razones del Éxito:* El éxito de la experiencia de la ASOCUCH y sus agremiadas se debió a la coincidencia de cuatro elementos convergentes: el nuevo contexto de paz, la voluntad de la población rural sustentada en su tradición organizativa, la decisión política del MAGA de descentralizar sus servi-

cios técnicos y la voluntad del FIDA y del Gobierno de Holanda de apoyar procesos de autogestión del desarrollo.

- ***El Impacto:*** Como resultado del proceso vivido, la ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas se han fortalecido como entidades autónomas con capacidad de relación con actores públicos y privados, nacionales e internacionales, desde su propia agenda y respondiendo a sus propios intereses.
- ***El Cambio de Actitud de las OFPA's:*** Las organizaciones que integran la ASOCUCH, que inicialmente se reactivaron para recibir el apoyo del Estado, han superado la actitud pasiva de los “beneficiarios que se dejan ayudar” para desarrollar la capacidad de prestar servicios técnicos y definir sus propias agendas y estrategias.
- ***La Modernización del Estado y de la Cooperación Internacional:*** La descentralización de la acción pública y el nuevo énfasis de la cooperación internacional en la participación organizada de las poblaciones, han significado una transferencia de recursos y capacidades a la ASOCUCH y a sus agremiadas, que ha sido clave en este proceso.
- ***El Rol de la ASOCUCH:*** La ASOCUCH, que se inició como un Comité de Usuarios del PCUCH, se especializó en obtener recursos públicos nacionales y de la cooperación internacional para sus asociadas y también como aliada estratégica para el desarrollo de los negocios de sus agremiadas.
- ***El Rol de las OFPA's:*** Las OFPA's fortalecieron su gestión social y organizativa, suministran servicios técnicos a sus asociados y a otros productores por encargo del PROCUCH, administran con eficacia y transparencia los recursos y se relacionan con el sector privado para llevar adelante sus negocios.
- ***Las Capacidades de la ASOCUCH:*** La Asociación, desarrolló capacidades administrativo- contables y de relacionamiento con el sector público y la cooperación internacional, para gestionar nuevos proyectos y recursos. Su capacidad de asistencia técnico-productiva se ha desarrollado en menor medida, pues éste es el ámbito de trabajo de las organizaciones. Recientemente ha incursionando en la relación directa con el sector privado como promotora de los negocios de las OFPA's.
- ***Las Capacidades de las OFPA's:*** Desarrollaron y tienen como capital principal su capacidad de asistencia técnico-productiva y administrativo-contable. En segundo lugar se ubica su capacidad de vincularse con el sector privado. En cambio, no han desarrollado mayormente la capacidad de relacionarse directamente con el sector público ni con la cooperación internacional, pues comprenden que la ASOCUCH es más eficaz en esta tarea. Cabe agregar que estas capacidades se concentran en el personal contratado, en su mayoría externo a las organizaciones, y que los órganos de dirección y vigilancia carecen de las mismas, lo que no favorece las relaciones entre las personas y constituye un riesgo para la sostenibilidad institucional.
- ***Sostenibilidad de la Gestión Privada del Desarrollo:*** Se basa en la sostenibilidad institucional, ya lograda, y en la sostenibilidad económico-financiera, aún no alcanzada pero con perspectivas alentadoras para el mediano plazo. También existen importantes diferencias entre la sostenibilidad de la ASOCUCH y la de las OFPA's:
 - La sostenibilidad institucional de la ASOCUCH se basa en su prestigio como representante gremial de las OFPA's, en su capacidad administrativo-contable, en su rol de gestora y ejecutora de proyectos y también en su reciente capacidad de constituirse en aliado estratégico de sus agremiadas para promover negocios con el sector privado. En cambio, su sostenibilidad económico-financiera difícilmente se logrará en el corto plazo ya que los costos de su accionar todavía no han sido asumidos por las organizaciones, aunque los estatutos así lo establecen. Pese a lo anterior, actualmente se sostiene, al menos en parte, con los recursos que genera la ejecución de proyectos para sus agremiadas.
 - La sostenibilidad institucional de las OFPA's se basa en su capacidad de brindar servicios técnicos y en administrar los recursos externos con eficacia y transparencia. En cambio, la sostenibilidad económico-financiera todavía no se ha logrado; el suministro de servicios se mantiene, principalmente, con recursos públicos y de la cooperación internacional. Queda pendiente para estas organizaciones, la generación de ingresos mediante el cobro de servicios y los aportes sociales y el desarrollo de proyectos comerciales.

Recomendaciones Principales

El equipo de sistematización emitió las siguientes recomendaciones:

- *Al Gobierno de Guatemala*: Se recomienda que reafirme su voluntad de descentralizar los servicios técnicos con las organizaciones de base de los productores y que les transfiera los recursos necesarios para operarlos, hasta el logro de la sostenibilidad de las acciones. Ello podría materializarse mediante una directiva del MAGA para sus unidades centralizadas, regionales y proyectos, identificando los recursos disponibles y promoviendo su transferencia hacia las organizaciones.
- *A la Cooperación Internacional con sede en Guatemala*: Se recomienda que continúe apoyando los procesos de autogestión del desarrollo de las organizaciones de base y de segundo grado de la Sierra de los Cuchumatanes, aprobando los proyectos presentados por dichas organizaciones y asignándoles los recursos para su ejecución.
- *A la ASOCUCH*: La recomendación es que elabore, junto con el Gobierno y la cooperación internacional, una estrategia de corto plazo orientada a consolidar su rol y el de sus agremiadas en la gestión privada del desarrollo rural, de modo que se pueda continuar fortaleciendo las capacidades locales de gestión y que se alcance la sostenibilidad económico-financiera. Un elemento que contribuiría con la implementación de esa estrategia es la difusión de su accionar, mediante el envío a las oficinas del MAGA y de los cooperantes, de todo el material promocional disponible, incluido este informe de sistematización.
- *Consolidación de la ASOCUCH como Gestora Privada del Desarrollo Rural*: dicha consolidación debería basarse en: i) Brindar asistencia técnica a sus agremiadas; ii) Consolidar su rol de interlocutora ante el sector privado, el Gobierno y la cooperación internacional; iii) Consolidar sus capacidades administrativo-contable y de relación con el sector público y la cooperación internacional, asignando el personal directivo y técnico necesario para dichas funciones; y iv) Formular en forma inmediata y en el marco de su plan estratégico, un plan de sostenibilidad a dos años que permita lograr un nivel mínimo de financiamiento, luego de la terminación del PROCUCH.
- *Consolidación de las OFPA's como Gestoras Privadas del Desarrollo*: debería sustentarse en: i) Asegurar la factibilidad económico-financiera de los servicios que ahora brindan; ii) Explorar nuevas líneas de actividad que permitan mejorar sus ingresos y los de sus asociados; iii) Fomentar relaciones solidarias con sus asociados basadas en la prestación de servicios de calidad y en el pago de los mismos; iv) Consolidar las capacidades técnico-productivas y administrativo-contables y generalizarlas entre todos sus dirigente y asociados; v) Mejorar su capacidad de relacionamiento con el sector privado, capitalizando el apoyo de la ASOCUCH; vi) Consolidar su relación con la ASOCUCH en el ámbito asociativo y gremial; vii) Formular en forma inmediata y en el marco de sus planes estratégicos, los planes de sostenibilidad a dos años que permitan lograr un nivel mínimo de financiamiento, luego de la terminación del PROCUCH.

Lecciones Aprendidas

- *Descentralización de los Servicios Técnicos de los Proyectos*: La descentralización de los servicios técnicos de los proyectos de desarrollo rural con las organizaciones de base de los productores, favorece la sostenibilidad de los procesos de desarrollo, porque promueve el protagonismo de esas organizaciones, la definición de su rol y el desarrollo de capacidades locales.
- *Ámbitos para la Gestión Privada del Desarrollo*: La gestión privada del desarrollo por las organizaciones de base requiere identificar los ámbitos de acción en los que pueden desarrollar ventajas comparativas, como la prestación de los servicios técnicos. También requiere definir aquellos ámbitos para los que podría resultar conveniente constituir asociaciones de segundo grado, tales como el relacionamiento con el sector público y la cooperación internacional.
- *Desarrollo de Capacidades Locales*: El desarrollo de capacidades locales tiene relación directa con los roles asumidos por las organizaciones, tanto de base como de segundo grado. En el caso de las organizaciones de base se hace necesario desarrollar capacidades ligadas a la organización de los usuarios, la producción y la comercialización. En cambio, para las organizaciones de segundo grado, la prioridad correspondería al liderazgo organizativo, a la gestión y administración de proyectos y al relacionamiento con el sector público, la cooperación internacional y los agentes económicos privados que forman parte de las estrategias de comercialización de sus agremiadas.
- *Transferencia de Recursos y Sostenibilidad Económico-financiera*: La transferencia de recursos públicos y de la cooperación internacional a las organizaciones de los pequeños productores crea dependencia y cierta cultura de no pago de los servicios, que deberían ser contrarrestadas con alternativas tempranas de generación de ingreso, con énfasis en la comercialización.

Palabras Clave

AGEXPRONT	Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales
AGIL	Proyecto de Apoyo a la Generación de Ingresos Locales, de USAID
AMUDESC	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Sostenible de la Sierra de los Cuchumatanes
ASOCUCH	Asociación de Organizaciones de la Sierra de los Cuchumatanes
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
OFPA	Organización Formal de los Productores Agropecuarios
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PCUCH	Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PRODEFOR	Proyecto de Desarrollo Forestal de la Sierra de los Cuchumatanes
PROCUCH	Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SPA	Sector Público Agrícola
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América

Informe de sistematización

I. Introducción

Esta experiencia tuvo lugar durante la ejecución de un proyecto del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)³, que involucró a las organizaciones de base de los pequeños productores en la planificación, ejecución y evaluación de sus acciones y que descentralizó sus servicios técnicos no financieros y financieros, a favor de dichas organizaciones, transfiriéndoles las capacidades y los recursos para operarlos.

La sistematización de la experiencia se orientó a mostrar el impacto en esas organizaciones de base, logrado con la contribución del Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH), además de exponer y analizar los procesos que culminaron con la transformación de dichas organizaciones en gestoras privadas del desarrollo rural.

El impacto consistió en: i) la reactivación de las organizaciones existentes en la Sierra de los Cuchumatanes; ii) la constitución de nuevas organizaciones; iii) su transformación gradual en gestoras privadas del desarrollo rural local, y iv) la constitución de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH), que les brinda asistencia técnica y que las representa ante el Gobierno, la cooperación internacional y el sector privado.

La experiencia tiene como escenario, la Sierra de los Cuchumatanes, región montañosa del nor-occidente de Guatemala. El PCUCH fue ejecutado entre 1994 y 2000 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) del Gobierno de Guatemala, con recursos nacionales, del FIDA, del Gobierno de Holanda, del Fondo OPEP⁴ y del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

II. Aspectos metodológicos

La sistematización de la experiencia de la Asociación de Organizaciones de la Sierra de los Cuchumatanes (ASOCUCH) y de sus Organizaciones Agremiadas, se llevó a cabo en Chiantla, Huehuetenango, Guatemala, a partir de agosto del 2003, y con el apoyo del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe (PREVAL) del FIDA.

El objetivo de la sistematización fue promover una reflexión crítica de los protagonistas de la experiencia, sobre los procesos ocurridos y sus resultados, para obtener conclusiones y recomendaciones de utilidad para la ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas, para el Gobierno de Guatemala y para el FIDA y otras agencias cooperantes internacionales, además de lecciones aprendidas que puedan servir en situaciones similares.

La metodología de sistematización empleada⁵ fue la desarrollada por el PREVAL y por el Programa Regional FIDAMERICA del FIDA. Siguiendo dicha metodología, todas las actividades de la sistematización fueron realizadas por los protagonistas de la experiencia, con apoyo de dos facilitadores⁶ contratados por el PREVAL.

³ Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes -PCUCH-.

⁴ Organización de los Países Exportadores de Petróleo.

⁵ Julio Berdegué, Ada Ocampo y Germán Escobar, "Sistematización de Experiencias Locales de Desarrollo Agrícola y Local - Guía Metodológica", FIDA, , Agosto 2000

⁶ Carlos Monge Salgado y Jorge Piña Puig

Las actividades de la sistematización fueron, en orden secuencial, las siguientes:

- Definición del Eje de la Sistematización y de sus objetivos, mediante un taller en el que participaron los dirigentes de la ASOCUCH y de las organizaciones de base agremiadas. El taller fue conducido por un consultor del PREVAL;
- Suscripción de un convenio, entre la ASOCUCH y el PREVAL, que establece los objetivos de la sistematización y las obligaciones y derechos de ambas partes;
- Definición de un programa de entrevistas que incluyó la selección de las personas a entrevistar, las guías de las entrevistas y los equipos a cargo de las entrevistas. Este programa también se elaboró en un taller en el que participaron los dirigentes de la ASOCUCH y de sus organizaciones agremiadas, además de un facilitador contratado por el PREVAL;
- Realización de las entrevistas, con apoyo del facilitador;
- Elaboración de los resultados preliminares de las entrevistas de cada equipo, organizadas por temas;
- Presentación y análisis del trabajo de los equipos, en un taller plenario de todo el equipo de sistematización, en el que se definieron las pautas y recomendaciones para la elaboración del Informe de Sistematización;
- Elaboración y edición del Informe de Sistematización;
- Revisión del Informe de Sistematización por la ASOCUCH.

III. El contexto de la experiencia

Este capítulo describe las características del contexto que influyeron en la experiencia y que fueron determinantes del proceso de intervención y del impacto logrado.

El marco de referencia de la experiencia fue la ejecución del PCUCH en nueve municipios de la Sierra de los Cuchumatanes, en la que tuvieron lugar todos los hechos que se presentan en este Informe.

a. La situación socio-política en el occidente de Guatemala

El período de ejecución del PCUCH coincidió con la terminación del conflicto interno que asoló Guatemala por más de treinta años, que costó la vida de miles de personas y que destruyó el tejido social en las áreas rurales. A comparación de otras regiones del país, los sucesos ocurridos en el occidente de Guatemala fueron los más cruentos, ya que allí tuvieron lugar la mayoría de los enfrentamientos armados y se registró el mayor nivel de violencia contra la sociedad civil.

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre/1996 generó un clima de tranquilidad social, favorable para los procesos de participación social. En este marco se produjo también la reactivación de la producción agrícola, el resurgimiento de las organizaciones de base de los pequeños productores y su participación en el PCUCH.

b. El contexto institucional del sector público

El diseño del PCUCH⁷ establecía que sus servicios técnicos serían prestados por algunas instituciones del MAGA; con el siguiente esquema: i) la capacitación y transferencia de tecnología agrícola estarían a cargo de la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA); ii) la tecnología pecuaria correspondería a la Direc-

⁷ Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes, Evaluación ex-ante. FIDA, agosto/1982

ción General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE); iii) la validación del tecnología estaría a cargo del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA); y iv) el suministro de crédito correspondería al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), en el que también se constituiría un fideicomiso para crédito⁸.

Sin embargo y como resultado del achicamiento del Estado debido a las políticas de ajuste estructural, el MAGA se vio obligado a suprimir varias de sus instituciones, entre las que se encontraban DIGESA y DIGESEPE.

El inicio del PCUCH a finales de 1994, coincidió con la eliminación de DIGESA y DIGESEPE, por lo que se debió reemplazar el personal técnico que proveerían ambas instituciones para prestar los servicios técnicos previstos. Este cambio institucional determinó condiciones favorables para que la prestación de dichos servicios fuera transferida a las organizaciones de base de los productores. Por su parte, las organizaciones de base estaban receptivas y optimistas para hacerse cargo de dichos servicios, gracias a la nueva situación política y social derivada de la firma de la paz.

Así, la transferencia de tecnología y la capacitación agrícola y pecuaria comenzaron a ser prestadas directamente por el PCUCH y por las organizaciones de base que manifestaron interés durante 1995. En cambio, la validación de tecnología continuó con el ICTA y el suministro de crédito con BANDESA, instituciones que no fueron eliminadas. En el caso del crédito y siguiendo la estrategia general de descentralización, el PCUCH logró modificar la modalidad de otorgamiento de los préstamos, incorporando la intermediación financiera por las organizaciones de los productores.

c. La Sierra de los Cuchumatanes

La Sierra de los Cuchumatanes se encuentra en el nor-occidente de Guatemala, distante 200 km de la ciudad capital por carretera pavimentada y cercana a la frontera con México. Es una región montañosa que se extiende entre 1,500 y 3,700 msnm, poco accesible por la falta de caminos, con clima templado húmedo y heladas en las partes más altas. La mayoría de la población es indígena y vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema⁹.

El área de influencia de la ASOCUCH son nueve municipios del Departamento Huehuetenango, con una población de más de 200,000 habitantes, 89% en el área rural. De dicha población, 74% son indígenas¹⁰ y los restantes son ladinos¹¹. Las mujeres, que alcanzan a 51% de la población, son mayoritariamente monolingües en su idioma nativo y 75% son analfabetas.

Las condiciones de alimentación y salud son muy malas y 77% de los menores de cinco años presenta algún grado de desnutrición. La tasa de mortalidad infantil es 4.4% y las enfermedades más frecuentes son las infecciones pulmonares y gastrointestinales.

El analfabetismo supera el 66% de la población y sólo el 63% de los niños en edad escolar concurre a la



⁸ El Accionar del MAGA en el Área Rural de Guatemala a Través de Programas y Proyectos, en www.maga.gob.gt

⁹ Sistematización de Proceso de Organización de la ASOCUCH, RUTA, agosto/2003.

¹⁰ Pertenecen a las etnias Kanjobal, Akateco, Mam, Chuj, Poptí y Quiché.

¹¹ Mestizos de españoles con indígenas.



Paisaje de la Sierra de los Cuchumatanes

escuela, tanto por su temprana incorporación a las labores agrícolas en la finca familiar, como por la migración laboral agrícola de padres e hijos.

La principal actividad económica en el área es la agricultura, que ocupa a 78% de la población (adulta e infantil); de éstos, 57% trabajan por cuenta propia, 34% con familiares y 9% como asalariados.

Los principales cultivos son papa, trigo, avena y zanahoria en las partes altas de la Sierra (meseta de los Cuchumatanes), maíz y hortalizas de clima templado (brócoli, cebolla, ajo y tomate) en las partes medias y café en las partes bajas. La cría de ovinos es la actividad principal de la meseta, que se realiza mediante pastoreo en terrenos comunales con pastos naturales y bosques degradados; su propósito es la producción de lana y carne, aunque el producto más valioso de esta actividad es el estiércol, que se utiliza como abono de los cultivos¹².



Aprisco aéreo para el manejo de los ovinos en la Meseta de los Cuchumatanes

¹² Una de las propuestas tecnológicas del PCUCH con mayor adopción fue aumentar la cosecha de estiércol mediante construcciones especiales (apriscos) y mejorando el manejo de los hatos.

La estructura agraria no es bien conocida ya que no existe un catastro actualizado, pero en 1979 el 43% de la superficie de los nueve municipios correspondía a fincas de más de 7.0 ha (7% de las fincas), mientras que el 36% de la superficie estaba ocupada por fincas de menos de 3.5 ha (76% de las fincas); la superficie restante correspondía a terrenos municipales y comunales. En la actualidad, el tamaño de las fincas se redujo sensiblemente por el crecimiento de la población y la subdivisión de la tierra, estimándose que la superficie media de las fincas familiares oscila entre 1.0 y 3.0 ha.

La mayoría de los terrenos son de propiedad privada; sin embargo, muy pocos productores han registrado sus títulos y ello resulta un impedimento para el acceso a programas de crédito y de incentivos fiscales a la reforestación.

En el área también hay producción artesanal de tejidos de lana, algodón y otras fibras; cerámica, artesanías en cuero, madera y bronce. Esta producción tiene dos destinos, autoconsumo y venta en los mercados locales, generando algún ingreso para las familias. Sin embargo, la calidad de las artesanías no es suficiente para la exportación, aunque se registran algunas ventas a los turistas que visitan el área.

Otras fuentes de ingreso relevantes para las familias son la venta de su fuerza de trabajo, generalmente en la cosecha de café en otras regiones de Guatemala y en el sur de México y también las remesas de los migrantes a los Estados Unidos de América.

d. La organización social en la Sierra de los Cuchumatanes

La población indígena de Guatemala tiene una fuerte tradición organizativa en los ámbitos de la familia, la comunidad, la cultura y la religión; así, sus organizaciones ancestrales, como las cofradías (religiosas) y los consejos de ancianos, tienen mucha influencia en la vida de las comunidades.

Por otra parte, en los años 60 a 70 y como respuesta a una mayor presencia del Estado en las áreas rurales, se desarrollaron nuevas formas de organización social, entre las que se destacan las cooperativas y asociaciones de productores y los comités pro-mejoramiento de las aldeas.

Todas estas organizaciones se mantuvieron inactivas durante los años más críticos del conflicto armado, ya que las reuniones de varias personas estaban prohibidas y también porque muchos dirigentes campesinos fueron perseguidos y debieron exilarse o perdieron sus vidas. Pero la firma de los Acuerdos de Paz trajo un clima social y político favorable para el relanzamiento de dichas organizaciones, que con entusiasmo y optimismo se incorporaron a los procesos de participación y desarrollo promovidos por el PCUCH y también por el Proyecto de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)¹³.

De esa forma, el PCUCH incorporó y atendió varias organizaciones existentes en las comunidades y también otras que se constituyeron para participar en las acciones de desarrollo. Internamente, el PCUCH las clasificó como Organizaciones Formales de Productores Agropecuarios (OFPA's)¹⁴, Grupos de Interés¹⁵ y Bancos Comunales¹⁶.

¹³ Proyecto con la misma área de intervención del PCUCH con propósito de desarrollo forestal, ejecutado por el MAGA con recursos nacionales y del Gobierno de Holanda.

¹⁴ Cooperativas y Asociaciones de Productores con personería jurídica.

¹⁵ Grupos sin personería jurídica integrados por productores con intereses comunes.

¹⁶ Grupos de mujeres beneficiarias de un programa de ahorro y préstamo ejecutado por una ONG especializada.

El grado de formalidad de la relación entre el PCUCH y esas organizaciones sociales fue diverso. Los mayores niveles de formalidad se alcanzaron mediante la firma de convenios con las OFPA's para la prestación de los servicios técnicos; cabe agregar que dichos convenios se constituyeron en el instrumento legal que permitió la transferencia de los recursos del proyecto a las OFPA's.

IV. La experiencia de la ASOCUCH y sus Agremiadas

El aspecto central de esta experiencia es el resurgimiento de las organizaciones sociales de los pequeños productores de la Sierra de los Cuchumatanes, que se transformaron en gestoras privadas del desarrollo rural, en beneficio de sus asociados y de otros grupos comunitarios de la región.

Las exterioridades sobresalientes de la experiencia son: i) la especialización de dichas organizaciones para llevar a cabo diversas acciones de desarrollo rural, ii) la formación de capital humano local para ejecutar esas acciones; y iii) la firme determinación de las organizaciones en lograr su sostenibilidad y la de las acciones de desarrollo rural.

Un aspecto innovador de la experiencia es la constitución de la ASOCUCH, que agremia a todas las OFPA's que participaron en el PCUCH y que las representa con fines gremiales, legales y que gestiona recursos para el desarrollo, en nombre de las mismas. La principal fortaleza de la ASOCUCH es su prestigio, que le ha permitido ser el interlocutor local por excelencia del Gobierno, de la cooperación internacional y, recientemente, del sector privado.

a. La situación inicial

Las condiciones de vida y de producción en la Sierra de los Cuchumatanes a principios de los 90 eran muy desfavorables, tanto por la devastación que produjo el conflicto interno como por el abandono tradicional de la región por parte del Estado, las que se sumaban a las condiciones agroecológicas adversas.

Durante la década de los 80, la Sierra de los Cuchumatanes fue una de las áreas de mayor violencia y ello no sólo significó riesgo para la vida de las personas, sino que también provocó la desarticulación de las organizaciones sociales, desgarrándose así el tejido social en toda la región.

Hacia mediados de los años 90 y en el contexto del fin de la violencia y de las expectativas de participación civil derivadas de los Acuerdos de Paz, se da una reactivación de las organizaciones sociales. Es así que varias organizaciones de productores concurren al taller de lanzamiento del PCUCH¹⁷ y tuvieron reuniones con las autoridades presentes para solicitar la atención de sus comunidades y asociados. Como resultado de esas conversaciones, los técnicos del proyecto visitaron las organizaciones y establecieron los primeros compromisos de prestación de servicios.

Es importante señalar que, en perspectiva de lo que posteriormente sería la experiencia de la ASOCUCH, las organizaciones que se reactivaron en esos años y que solicitaron el apoyo del PCUCH, eran las que buscaban una mejor relación con el Estado y con el mercado. En efecto, varias de estas cooperativas y asociaciones de productores surgidas en los años 60 y 70, pretendían acceso al crédito, a la asistencia técnica y al

¹⁷ Noviembre de 1994.

mercado, y constituían la “cara moderna” de la población rural de la zona. Como tales, fueron las precursoras de la gestión privada del desarrollo.

Cabe agregar que la capacidad de gestión de estas organizaciones a mediados de los 90 era prácticamente inexistente, debido a la prolongada inactividad durante el conflicto, a la falta de activos físicos y en muchos casos, por la desaparición de sus dirigentes más activos.

De más está decir que el interés de los dirigentes era recibir apoyo en forma inmediata para resolver las urgencias de la coyuntura, sin preocuparse de lo pudiera ocurrir en el futuro. Por ello, el tema de la sostenibilidad de las acciones de desarrollo estaba fuera de la percepción de los dirigentes campesinos, especialmente si se considera que el plazo de ejecución del PCUCH sería de siete años.

Como ya se mencionó más arriba, las condiciones de la producción agrícola en la región eran muy malas y ello se debía, en parte, a la débil presencia de las instituciones del MAGA, pero también a la falta de infraestructura productiva y a las dificultades de acceso por la falta de caminos y el deficiente mantenimiento de los existentes. Como consecuencia de ello, los pequeños productores agrícolas de la Sierra de los Cuchumatanes no recibían capacitación, asistencia técnica ni financiamiento y producían con técnicas tradicionales de baja productividad y, en la mayoría de los casos, para subsistencia.

El diseño del PCUCH tuvo en cuenta esas limitantes y previó mejorar la productividad agropecuaria financiando las operaciones de DIGESA, DIGESEPE, ICTA y BANDESA en el área, además de establecer infraestructura de riego, de comercialización y mejorar la red vial. También previó promocionar y ordenar la participación social en el área, capacitando a las organizaciones de base de los pequeños productores para la autogestión.

La decisión por parte del Gobierno de Guatemala de reformar el Estado, que entre otros componentes previó transferir algunas funciones del MAGA al sector privado, significó para las organizaciones rurales la oportunidad de capacitar a sus líderes y formar cuadros administrativos y técnicos, desarrollando capacidades locales de gestión no previstas hasta ese momento. Dadas estas circunstancias iniciales, la reorganización de las organizaciones rurales de base estuvo directamente vinculada con la intervención de los proyectos PCUCH y PRODEFOR.

b. El proceso de intervención

Los aspectos más importantes del proceso de intervención relacionados con los resultados de esta experiencia, se refieren a la transferencia de los servicios técnicos a las OFPA's y a la formación del Comité de Usuarios del PCUCH en 1997, que dio origen a la constitución de la ASOCUCH, a finales de 2000.

Transferencia de los Servicios Técnicos del PCUCH

Como ya se señaló, los servicios técnicos del PCUCH iban a ser prestados por las instituciones del MAGA, pero en 1995 DIGESA y DIGESEPE fueron disueltas y el proyecto se encontró sin personal para atender los compromisos asumidos con las organizaciones atendidas en esos años.

Para resolver esa situación, el PCUCH adoptó dos esquemas de prestación de los servicios técnicos:

- o Contratación directa de personal técnico y de técnicos locales¹⁸ y asignación de dicho personal al área de influencia de las organizaciones. Este esquema fue el más frecuente hasta 1997 y ello se debió tanto a impedimentos legales para la transferencia de recursos a las organizaciones de base, como a la

¹⁸ Al inicio, los técnicos locales eran denominados Promotores y cumplían funciones de coordinación de actividades entre los técnicos del PCUCH y los usuarios, además de servir como traductores, ya que no todos los técnicos conocían los idiomas indígenas. Dichos promotores eran seleccionados por su respectiva comunidad, pero debían cumplir algunos requisitos establecidos por el PCUCH.

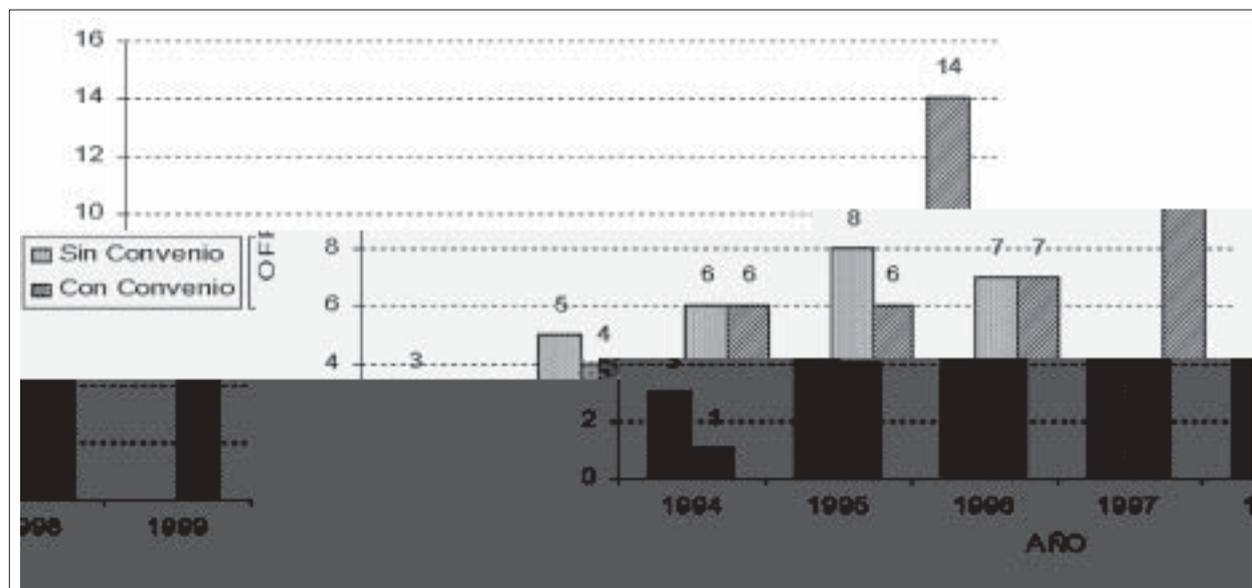
limitada capacidad de gestión de las mismas. Otro impedimento fue que los planes de cobertura y expansión del PCUCH excedían la capacidad de las organizaciones;

- o Convenios entre el PCUCH y las OFPA's, mediante los cuales se transferían recursos financieros y equipos para las prestación de los servicios técnicos. La base de negociación de estos convenios eran los Planes Operativos Anuales (POA) de las organizaciones, que establecían objetivos y metas. En todos los casos, la gestión administrativa y financiera correspondió a la organización, que debía informar periódicamente sobre sus actividades. Complementariamente, todos los convenios suscritos con el PCUCH especificaban los aportes de la organización, que inicialmente eran en especies (alojamiento, comida para los técnicos, etc.), pero que se fueron incrementando gradualmente hasta incluir recursos financieros.

Cabe aquí destacar que el PCUCH enfrentó serias limitantes para transferir recursos a las organizaciones, ya que éstas debían tener personería jurídica y encontrarse activas, además de contar con una mínima capacidad de gestión. Por ello resultó imposible transferir recursos a los grupos de interés, sin personería jurídica.

En resumen, el suministro de servicios técnicos del PCUCH se realizó bajo ambas modalidades, que aquí se denominan 'Sin Convenio' -con equipos técnicos del proyecto- y 'Con Convenio' -con equipos técnicos de las OFPA's-. La evolución de ambas modalidades de prestación de servicios se presenta en la Figura 1.

Figura 1. Evolución Anual de las Modalidades de Suministro de Servicios



Fuente: Informe de Terminación del Proyecto, FIDA, octubre/2001

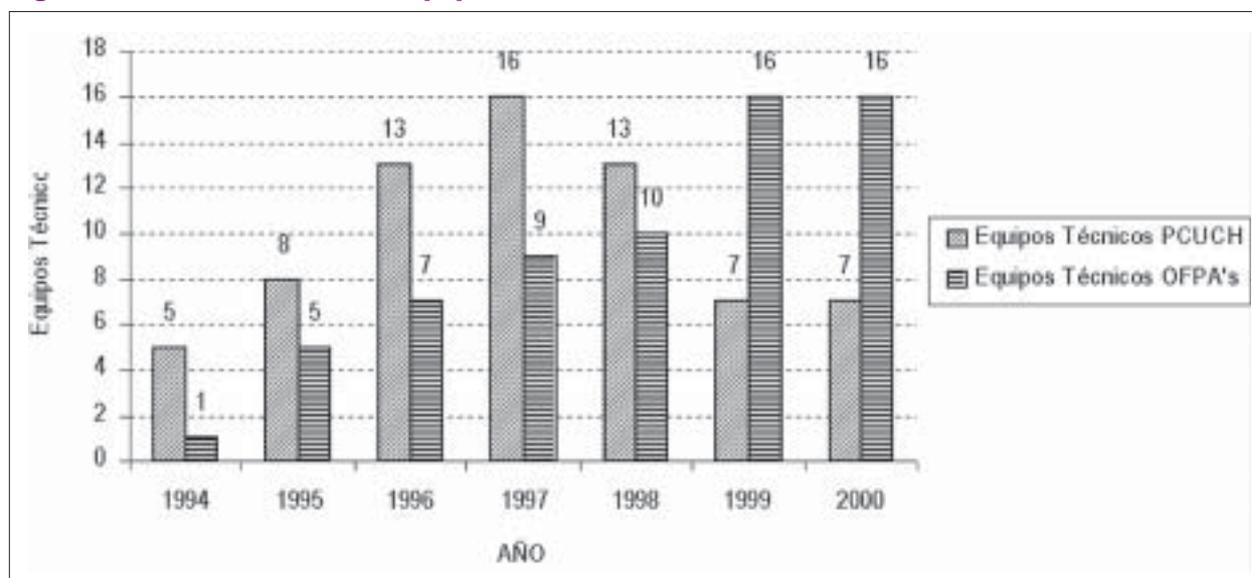
Puede apreciarse que la modalidad de transferencia de recursos mediante convenios con las OFPA's fue creciendo gradualmente hasta 1998; pero en 1999 se duplicó la cantidad de convenios, para cumplir con una política del MAGA sobre Descentralización y Privatización de los servicios técnicos, complementaria con la eliminación de DIGESA y DIGESEPE.

Consecuentemente, la contratación de equipos técnicos¹⁹ para la prestación de servicios, que inicialmente se concentraba en el PCUCH, fue transferida a las OFPA's y al término del proyecto, éstas administraban la mayoría de los equipos (Figura 2).

¹⁹ Cada equipo técnico estaba integrado por dos o tres profesionales, generalmente un agrónomo, un técnico pecuario y un trabajador social, y varios técnicos locales a cargo del suministro de los servicios a los usuarios de una o dos comunidades.

Como puede apreciarse en la figura, los equipos técnicos del Proyecto se incrementaron hasta 1997, siguiendo los planes de expansión del PCUCH, pero a partir de ese año se redujeron en función de los convenios suscritos con las OFPA's. La completa eliminación de los equipos técnicos del proyecto no fue posible porque existían zonas donde no habían organizaciones. Sin embargo, a partir de 1999 y en cumplimiento de las políticas de Descentralización y Privatización, dichos equipos correspondían a dos empresas privadas oferentes de servicios técnicos (EOS's), contratadas directamente por el PCUCH.

Figura 2. Transferencia de los Equipos Técnicos a las OFPA's



Fuente: PCUCH, MAGA. *Transferencia de la Prestación de Servicios a las OFPA's, Huehuetenango, 2001.*

La capacidad de gestión de las OFPA's para ejecutar los convenios y prestar los servicios técnicos era muy limitada durante los primeros. Por ello, el PCUCH implementó un programa de capacitación gerencial, administrativa y contable para los dirigentes de las organizaciones, que culminó con la formación de 33 gerentes campesinos y 25 auxiliares de contabilidad de las catorce OFPA's. Este programa de Construcción de Capacidades Locales, que fue posible gracias a la voluntad y compromiso de las organizaciones al asignar sus dirigentes a las capacitaciones, contribuyó a mejorar la ejecución de los convenios. Pero el efecto más importante fue que estableció bases sólidas para la gestión privada del desarrollo rural.

La transferencia de capacidades a las OFPA's fue un proceso gradual, en el que se diferencian tres fases (Tabla 1). Durante la fase Inicial el PCUCH transfirió capacidades administrativo-contables y técnico-productivas, ambas imprescindibles para la ejecución de los convenios y la prestación de los servicios técnicos.

Durante la siguiente fase –Intermedia- la construcción de capacidades locales se orientó a la gerencia, a la administración de los recursos humanos y a la comercialización e industrialización. Estas nuevas orientaciones tuvieron su origen en las dificultades que enfrentaban la OFPA's, entre las que se destacan: i) la selección y dirección del personal técnico, que en muchos casos no aceptaba la autoridad de los gerentes campesinos. Esta necesidad de capacitación fue detectada por el Comité de Usuarios en la supervisión de las actividades del proyecto; y ii) la puesta en marcha de los proyectos agro-industriales y de comercialización, necesidad que fue identificada por el PCUCH. Para resolverla, el proyecto transfirió recursos a las OFPA's para contratar Asesores de Gerencia especializados en la actividad principal de cada organización. Cabe señalar que la eficacia de los asesores fue limitada, ya que la mayoría no estaba suficientemente calificado para desarrollar su función.

Durante la fase actual, la capacitación a las OFPA's está relacionada con la búsqueda de su sostenibilidad económica, tanto en el ámbito del desarrollo de negocios generadores de ingresos, como en la racionaliza-

ción de los servicios para reducir costos. Esta fase es liderada por la ASOCUCH, en lo referido al desarrollo de negocios, y por el PROCUCH, en cuanto a la racionalización de los servicios.

Tabla 1. Transferencia de Capacidades de Gestión a las OFPA's

Fase	Periodo	Líder	Capacidades transferidas
Inicial	1994 - 1998	PCUCH	Administración y Contabilidad Asistencia Técnica Productiva
Intermedia	1998 - 2000	PCUCH	Gerencia
		Comité de Usuarios	Administración de Recursos Humanos Comercialización e Industrialización
Actual	2001 - 2003	ASOCUCH	Gestión de Negocios y Finanzas
		PROCUCH	Racionalización de los Servicios Técnicos

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y revisión documental.

El proceso de intervención hasta aquí descrito, muestra que el énfasis de las acciones del PCUCH fue transferir funciones de desarrollo a las OFPA's y mejorar su capacidad de gestión. Pero la sostenibilidad económico-financiera de las funciones transferidas no se tuvo en cuenta hasta 1999, cuando la terminación del PCUCH era inminente y resultó evidente que los ingresos generados por las OFPA's no serían suficientes para financiar esas acciones.

Es así que las autoridades del PCUCH y los dirigentes de las OFPA's identificaron la necesidad de una segunda fase de proyecto, que permitiera continuar con el fortalecimiento de las organizaciones, pero con una perspectiva más realista de la sostenibilidad económico-financiera de la gestión privada del desarrollo. Algo similar ocurrió con el PRODEFOR, cuyas organizaciones no se habían fortalecido lo suficiente para continuar con las acciones ambientales, por falta de recursos financieros.

Bajo esos criterios, las autoridades del MAGA y las de ambos proyectos comenzaron gestiones ante el FIDA y la Cooperación Holandesa para planificar un nuevo proyecto, cuya área de intervención y beneficiarios fueran los mismos del PCUCH y del PRODEFOR. En respuesta a dichas gestiones, la Cooperación Holandesa decidió ejecutar el Proyecto de Manejo Sostenible de los Recursos Naturales en la Sierra de los Cuchumatanes (PROCUCH). El FIDA no pudo participar del financiamiento del PROCUCH porque se encontraba negociando dos nuevos proyectos con el Gobierno de Guatemala, para los departamentos Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz.

Durante la formulación y negociación del PROCUCH, el Comité de Usuarios del PCUCH tuvo una decisiva participación para que los servicios técnicos del PROCUCH estuvieran a cargo de las OFPA's (ver siguiente numeral).

El PROCUCH se inició en marzo de 2001 y continuó con la modalidad de servicios técnicos a cargo de las OFPA's, transfiriendo recursos mediante convenios a las veinte organizaciones atendidas, de las que diez y seis fueron las participantes en PCUCH y las cuatro restantes, las del PRODEFOR. Estos convenios consideran la sostenibilidad económico-financiera y requieren aportes crecientes de las organizaciones, además de una reducción gradual y sostenida de los recursos transferidos. Esta nueva característica de los convenios exige a las OFPA's generar ingresos para cofinanciar los servicios técnicos.

El Comité de Usuarios

La constitución del Comité de Usuarios del PCUCH, durante 1997, marcó un hito importante en el proceso hacia la gestión privada del desarrollo rural, no sólo porque se formalizaron las relaciones entre las organizaciones, sino porque también se estableció una instancia de representación e interlocución con el PCUCH, el sector público y la cooperación internacional.

El Comité estaba integrado por representantes de las OFPA's, de los Grupos de Interés y de los Bancos Comunales. Sus propósitos principales eran supervisar las acciones del PCUCH y velar por el correcto uso de los recursos. Otra función que asumió fue la de apoyar a las organizaciones con problemas organizativos y de gestión de los servicios.

Además de lo descrito, el Comité incursionó en acciones gremiales en favor de las organizaciones de base y su actuación más relevante fue durante 1998, cuando promovió la elaboración de una propuesta para el MAGA, como reacción a la política de Descentralización y Privatización de servicios y que fundamentaba su desacuerdo con la misma.

Dicha política establecía que la descentralización y privatización de los servicios debía ser exclusivamente con empresas privadas. Esto hubiese excluido de facto a las OFPA's de los convenios con el PCUCH. Significaba asimismo, un importante retroceso en relación con los avances logrados en los cuatro años precedentes. Por ello, los representantes de las organizaciones fueron convocados por el Comité de Usuarios para elaborar una propuesta que postulaba continuar con la prestación de servicios técnicos por las OFPA's. Esta propuesta fue finalmente aceptada por el Ministro de Agricultura y permitió profundizar la modalidad de transferencia de recursos para la prestación de los servicios técnicos. Esto se tradujo en un incremento en el número de convenios los cuales se incrementaron de siete en 1998, a catorce en 1999.

De más está decir que este logro contribuyó notablemente con el reconocimiento y prestigio del Comité de Usuarios, tanto ante las propias organizaciones, como ante el MAGA y las agencias financieras del PCUCH.

Otra actuación relevante del Comité de Usuarios se dio en 1999 durante la formulación del PROCUCH, que reemplazaría al PCUCH y al PRODEFOR luego de su terminación a finales de 2000. En esa oportunidad, el Comité de Usuarios se reunió con la Misión de Formulación del PROCUCH, las autoridades del MAGA y los representantes de la Cooperación Holandesa, para solicitar que los servicios técnicos, tanto productivos como ambientales, debían continuar siendo prestados por las OFPA's bajo la modalidad de convenios. La Misión se apropió de la idea del Comité de Usuarios, especialmente al conocer los resultados de la gestión de los servicios técnicos transferidos por el PCUCH. En este marco, el diseño del nuevo proyecto consideró la transferencia de recursos a las OFPA's para la prestación de los servicios técnicos; las posteriores negociaciones con el MAGA y la Cooperación Holandesa confirmaron dicha modalidad.

Los logros del Comité de Usuarios persuadieron a las OFPA's sobre la conveniencia de darle continuidad y así surgió la idea de constituir una asociación de segundo grado con personería jurídica, que pudiera representarlas en la gestión de nuevos proyectos y recursos para el desarrollo, ante el Gobierno de Guatemala, la cooperación internacional y el sector privado. ***Esta iniciativa, compartida por los dirigentes de las OFPA's y por las autoridades del PCUCH, se concretó el 26 de octubre de 2000 con la constitución legal de la Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH).***

Es importante señalar que la conformación de la ASOCUCH difiere de la del Comité de Usuarios, ya que no incluye a representantes de las organizaciones sin personería jurídica (Grupos de Interés y Bancos Comunales). Los criterios que primaron en la organización de la ASOCUCH fueron: i) exclusión de las organizaciones informales (Bancos Comunales y Grupos de Interés) a favor de las formales (asociaciones y cooperativas), propiciándose que algunas organizaciones informales se formalizaran o se integraran a las formales; ii) igual representación de todas las OFPA's ante la Asamblea General; y iii) constitución de una Junta Directiva de siete miembros, elegida por la Asamblea General.

La ASOCUCH se constituyó con diez y seis organizaciones ubicadas en nueve Municipios del Departamento Huehuetenango. Todas estas organizaciones tienen en común el haberse reactivado o creado en el marco de la ejecución del PCUCH.

La Tabla 2 presenta las organizaciones que integran la ASOCUCH y las que reciben sus servicios.

Tabla 2. Organizaciones de Base de la ASOCUCH

ORGANIZACIÓN	PROYECTO	ESTATUS
1. Cooperativa Joya Hermosa	PCUCH	Agremiada
2. Cooperativa Paquixeña Cuchumateca	PCUCH	Agremiada
3. Cooperativa Unión Cuchumateca	PCUCH	Agremiada
4. Asociación ACORDI	PCUCH	Agremiada
5. ADECAF	PRODEFOR	Recibe Servicios
6. ASILVO Chancol	PRODEFOR	Recibe Servicios
7. Cooperativa Coatán	PCUCH	Agremiada
8. Cooperativa Chojtzunil	PCUCH	Agremiada
9. Cooperativa Quixabaj	PCUCH	Agremiada
10. Asociación de Productores de Cocolá	PCUCH	Agremiada
11. Cooperativa Axola	PCUCH	Agremiada
12. Asociación Vietnam	PCUCH	Agremiada
13. Asociación Yamanonh	PCUCH	Agremiada
14. Asociación ADAT	PCUCH	Agremiada
15. Cooperativa San Bartolo	PCUCH	Agremiada
16. Cooperativa Rafaeleña	PCUCH	Agremiada
17. Asociación ACMA	PCUCH y PRODEFOR	Recibe Servicios
18. AMEDIK	PRODEFOR	Recibe Servicios
19. Asociación de Agricultores de Todos Santos	PCUCH	Agremiada
20. Asociación de Servicios ADEC	PCUCH	Agremiada

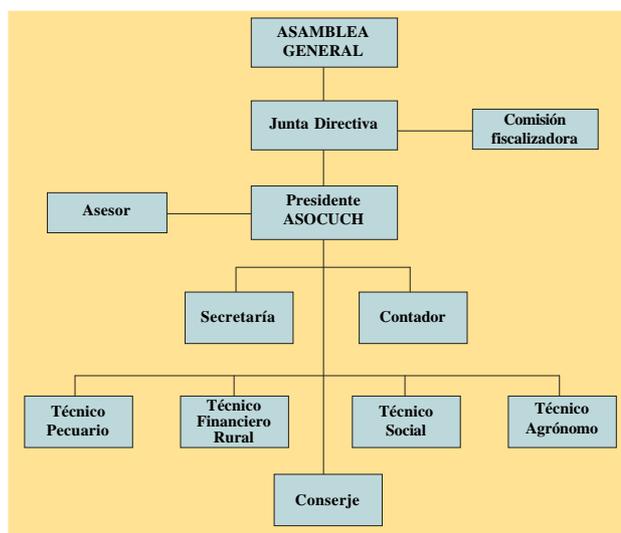
Fuente: ASOCUCH, "Proyecto ASOCUCH", Huehuetenango, 2001

Los órganos de gobierno de la ASOCUCH son la Asamblea General, integrada por un representante titular y un suplente por cada una de las diez y seis organizaciones, y la Junta Directiva, compuesta por siete miembros elegidos por la Asamblea General. Las funciones ejecutivas están a cargo del Presidente de la Junta Directiva, que cuenta con un Asesor.

La participación del PCUCH en el financiamiento de las operaciones de la ASOCUCH fue mínimo, ya que ésta se constituyó cuando el PCUCH estaba terminando; sin embargo, este proyecto le transfirió algunos equipos que facilitarían su posterior accionar.

De acuerdo con sus estatutos, la sostenibilidad económico-financiera de la ASOCUCH es responsabilidad de las organizaciones agremiadas, que deben aportar recursos para su funcionamiento; sin embargo, ello todavía no es posible ya que las OFPA's no generan suficientes ingresos para sostenerse a sí mismas. Por ello, la Asociación buscó apoyo del Gobierno de Guatemala, del FIDA y de otras agencias de la cooperación internacional, con el objetivo de obtener financiamiento para sus proyectos y los de las OFPA's.

Las capacidades iniciales de la ASOCUCH fueron las de los dirigentes de las OFPA's que integraron la Asamblea General y la Junta Directiva, en su mayoría logradas durante la ejecución del PCUCH. Sin embargo, el nuevo rol de la ASOCUCH, diferente al de las OFPA's, obligó a desarrollar nuevas capacidades.



La construcción de las nuevas capacidades de la ASOCUCH se dio como resultado del ejercicio de sus funciones y no como un proceso clásico de capacitación. Ya desde sus inicios como Comité de Usuarios del

PCUCH, sus directivos desarrollaron capacidades para la supervisión, la asistencia técnica a las organizaciones, el liderazgo gremial y la representación ante el PCUCH, el MAGA y la cooperación internacional. Posteriormente, luego de la constitución de la ASOCUCH, desarrollaron capacidades administrativas y de ejecución de proyectos, gracias al apoyo del MAGA, del FIDA, del PROCUCH y también de otras agencias de cooperación internacional. Recientemente y respondiendo a las necesidades de sus agremiadas, comenzó con las alianzas estratégicas para acceder a nuevos mercados nacionales e internacionales.

El prestigio adquirido por la ASOCUCH, desde sus inicios como Comité de Usuarios, y el logro de nuevas capacidades para la gestión privada del desarrollo le significaron obtener apoyo del MAGA, del FIDA y de otras agencias de la cooperación internacional.

El FIDA aprobó una donación de asistencia técnica a favor de la ASOCUCH, por tres años (2002-2005), para que pueda continuar brindando capacitación y asistencia técnica a sus agremiadas, hecho casi sin precedentes.

Además, ganó un concurso de la USAID para ejecutar el Proyecto de Generación de Ingresos Locales (AGIL) en el Municipio San Mateo Ixtatán, vecino a su área de influencia y también obtuvo apoyo del MAGA para ejecutar varios proyectos que benefician a las OFPA's (ver siguiente sección).

C. LOS RESULTADOS DE LA EXPERIENCIA

El principal resultado de esta experiencia es la transformación de la ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas en gestoras privadas del desarrollo rural y aquí se describen los elementos que justifican esta afirmación. Complementariamente, en este capítulo se describen las capacidades de gestión logradas por esas organizaciones y cuales son las perspectivas de sostenibilidad económico-financiera de sus acciones en beneficio de la población rural de la Sierra de los Cuchumatanes.

Un elemento esencial para esta transformación fue el cambio de actitud de los dirigentes, cuya mejor descripción fue expuesta durante los talleres participativos realizados para esta sistematización.

Superamos la actitud pasiva de 'beneficiarios que se dejan ayudar con lo que les ofrezcan' y somos capaces de establecer nuestros objetivos y estrategias, frente al Estado y al mercado

Los elementos que forman parte de esta transformación en gestoras privadas del desarrollo rural, son diferentes para las OFPA's y la ASOCUCH. Para las primeras, se refieren principalmente a las relaciones con sus asociados y con el mercado, mientras que en el caso de la ASOCUCH están referidas a la representación gremial de las OFPA's y al logro de proyectos y financiamiento para nuevas acciones de desarrollo.

Así, en el caso de las OFPA's, los componentes principales de su transformación en gestoras privadas del desarrollo rural son:

- Fortalecieron su gestión social y organizativa: más de 5,000 asociados en las 16 organizaciones agremiadas a la ASOCUCH;
- Suministran servicios técnicos a cerca de 8,000 productores: i) asistencia técnica productiva y ambiental; ii) ahorro y crédito; iii) intermediación financiera; iv) venta de insumos; v) producción de plántulas de hortalizas; vi) viveros forestales; vii) industrialización; viii) comercialización; ix) teléfonos comunitarios; x) otros servicios comunitarios;
- Administran con eficacia y transparencia sus recursos.
- Se relacionan con el sector privado para mejorar los ingresos de sus asociados y para generar ingresos que les permitan financiar la prestación de servicios técnicos.



Gestión Social y Organizativa: Asamblea General de la Asociación Bitenam

Tabla 3. Evolución de la Membresía de las Organización agremiadas a ASOCUCH - Período 1995-2003 -

Organización	Cantidad de Asociados				
	1995	1997	1999	2001	2003
Asociación de Agricultores Tinecos (ADAT)	120	161	280	196	186
Asociación ACORDI	0	145	227	187	172
Asociación ADIPCO	0	0	53	117	224
Asociación Bitenam	0	128	270	247	217
Asociación Yamanonh	0	169	290	280	273
Cooperativa Axola R.L.	74	140	160	192	211
Cooperativa Coatán R.L.	280	502	598	335	189
Cooperativa Chojtzunil R.L.	32	45	64	118	148
Cooperativa Flor Bacuense R.L.	0	0	0	196	348
Cooperativa Joya Hermosa R.L.	132	212	316	516	691
Cooperativa Paquixeña R.L.	0	20	45	137	185
Cooperativa Quixabaj R.L.	23	37	60	132	196
Cooperativa Rafaeluña R.L.	49	125	197	219	253
Cooperativa San Bartolo R.L.	45	127	262	766	1,689
Cooperativa Unión Cuchumateca R.L.	40	63	68	145	196
TOTAL ANUAL	795	1,874	2,890	3,783	5,178
PROMEDIO ANUAL	88	144	206	252	345

Fuente: ASOCUCH, Planificación Estratégica, Huehuetenango, marzo/2001 y ASOCUCH, abril/2004.

Los elementos que permiten calificar a la ASOCUCH como gestora privada del desarrollo rural son:

- Asumió la representación gremial de las OFPA's y negoció exitosamente con el MAGA y posteriormente con la Cooperación Holandesa, la prestación de servicios técnicos por parte de las OFPA's. Estos logros correspondieron al Comité de Usuarios, entidad que dio origen a la ASOCUCH;
- Es reconocida como ejecutora de proyectos por el MAGA, la cooperación internacional (FIDA, USAID, FAO) y los exportadores nacionales (AGEXPRONT);
- Gestionó y obtuvo recursos para ejecutar siete proyectos en beneficio de sus organizaciones agremiadas, por un monto total de US\$ 350,000 en un período de tres años;
- Ejecuta un programa de Bancos Comunales para Mujeres Rurales en cuatro Municipios;
- Lidera alianzas estratégicas para comercializar los productos de sus agremiadas.

El rol de la ASOCUCH como gestora privada del desarrollo rural en la Sierra de los Cuchumatanes se puede apreciar más claramente al analizar los proyectos y convenios actualmente en ejecución (Tabla 4). Estos le han permitido canalizar recursos del Estado y de la cooperación internacional hacia las organizaciones; y solventar sus propios gastos de funcionamiento.

Tabla 4. Convenios de ASOCUCH

INSTITUCIÓN FINANCISTA	OBJETIVO DEL CONVENIO	BENEFICIARIOS
PROCUCH	Asistencia técnica en Organización, Planificación y Seguimiento	20 Organizaciones
FIDA	Funcionamiento y Fortalecimiento Institucional	20 Organizaciones
USAID - AGIL	Generación de Ingresos Locales	360 Productores del Municipio San Mateo Ixtatán
MAGA - FAO	Construcción de apriscos Construcción de invernadero	9 Organizaciones 1 Organización
MAGA - AGROCYT	Generación y Transferencia de Tecnologías Agropecuarias y Forestales	7 Organizaciones
MAGA - FONAGRO	Establecimiento y Operación de Bancos Comunales para Mujeres	400 Mujeres del área
AGEXPRONT	Introducción de Rubros Agrícolas No Tradicionales	10 Organizaciones

Fuente: Entrevistas con Dirigentes de la ASOCUCH, Agosto 2003



Reunión de Socias de un Banco Comunal

Funciones y Capacidades de las OFPA's y de la ASOCUCH

FUNCIÓN	ASOCUCH	OFPA's
Representación gremial	SI	NO
Representación Legal de los Fideicomisarios	SI	NO
Gestiones ante Financistas y Donantes	SI	NO
Asistencia Técnica a la Organización Social	SI	NO
Asistencia Técnica a la Producción	SI	SI
Servicios de Ahorro y Crédito	SI	SI
Intermediación financiera	NO	SI
Producción, transformación y comercialización	NO	SI
Abastecimiento de bienes de consumo e insumos	NO	SI
Otros Servicios a la Población	NO	SI

Fuente: Elaboración propia

Como resultado del ejercicio de sus funciones específicas, la ASOCUCH y las OFPA's desarrollaron un conjunto de capacidades directamente relacionadas con el rol asumido para la gestión del desarrollo. La opinión de los funcionarios del PROCUCH y de los dirigentes de las organizaciones permitió establecer en forma cualitativa, el grado de capacidad logrado en cada caso.

Tabla 6 - Capacidades de la ASOCUCH y las OFPA's

CAPACIDAD	ASOCUCH	OFPA's
Técnico-Productiva	Media	Buena
Administrativo-Contable	Muy Buena	Muy Buena
Gestión de Nuevos Proyectos y de Recursos	Muy Buena	Media
Negociación con el sector privado	Media	Muy Buena

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas

Como puede observarse, los entrevistados consideraron que la ASOCUCH desarrolló muy buenas capacidades administrativo-contables y para gestionar nuevos proyectos y recursos ante el Gobierno y la cooperación internacional, lo que resulta congruente con su rol. Les sigue en importancia su capacidad técnico-productiva, asociada a su función de supervisión y de apoyo a los técnicos locales. En último lugar se ubica su capacidad de negociación con el sector privado, ligada a sus incipientes esfuerzos en el terreno de las alianzas estratégicas con agentes económicos.

En el caso de las OFPA's se valora sus capacidades administrativo-contable y de negociación con el sector privado, que reflejan la creciente atención que se presta a la generación de ingresos mediante la comercialización. Les sigue en importancia la capacidad técnico-productiva, asociada a la prestación de servicios técnicos a sus asociados. En último lugar se encuentra su capacidad para gestionar nuevos proyectos y recursos ante el Estado y la cooperación internacional, aunque todos los entrevistados reconocieron que éste es un ámbito de acción propio de la ASOCUCH.

Un aspecto identificado es que las capacidades de las OFPA's se concentran en los gerentes campesinos, en los profesionales contratados -asesores de gerencia y técnicos agropecuarios- y en los técnicos locales -asistentes de contabilidad y extensionistas campesinos-, pero los restantes integrantes de los cuadros directivos -consejos y juntas de administración y vigilancia- carecen de dichas capacidades, al igual que los asociados.

La conformación de la Junta Directiva de ASOCUCH confirma también la concentración de capacidades en pocas personas, ya que sus integrantes son, en su mayoría, los gerentes campesinos de las OFPA's. El hecho que la Junta Directiva sea electa por la Asamblea General revela como los propios directivos delegan la conducción de la organización en el personal contratado.

Esta situación puede ser entendida como el resultado natural de una división del trabajo necesaria para la gestión de estas organizaciones, ya que la gerencia, la contabilidad y la asistencia técnica se concentran en profesionales contratados, en su mayoría externos a la organización, con un nivel de conocimientos y experiencias del que carecen los asociados. No obstante, también es posible ver en esta situación el resultado temporal de un primer esfuerzo de desarrollo de capacidades que se concentró en el núcleo mínimo de personal necesario para desarrollar las actividades de las organizaciones.

Sean cuales fueren las razones de esta situación, es conveniente indicar que una excesiva y extendida concentración de estas capacidades en el personal contratado, debilita las capacidades de dirección y control que competen a los órganos de dirección y vigilancia compuestos por personas electas entre los asociados mismos, altera equilibrios que deberían ser mantenidos y constituye un riesgo para la sostenibilidad institucional de las organizaciones.

El proceso de intervención y los resultados hasta aquí descritos, muestran que tanto las OFPA's como la ASOCUCH tienen una fuerte dependencia de los recursos externos, aunque exista un incipiente desarrollo de la capacidad de generar ingresos. Cabe entonces preguntarse: ¿Cuál ha sido el factor que permitió sostener durante diez años este avance de las organizaciones hacia la gestión privada del desarrollo rural y el logro de capacidades para dicha función? Los entrevistados coincidieron que el factor fue el alto grado de credibilidad de los dirigentes, ante sus bases y ante los actores externos.

La credibilidad institucional basada en la confiabilidad de los dirigentes de las organizaciones, es la que ha dado sostenibilidad institucional a este proceso, garantizando su continuidad hasta la actualidad.

Sin embargo y con una perspectiva de mediano y largo plazo, no puede desdeñarse la necesidad de lograr sostenibilidad económico-financiera, ligada a la generación de ingresos, ya que el flujo de recursos externos hacia la ASOCUCH y las OFPA's puede disminuir y resultar insuficiente para financiar las acciones de desarrollo.

El análisis de los convenios entre las OFPA's y PROCUCH permitió establecer que las organizaciones aportan alrededor de 20% de los costos totales, mientras que el 80% restante son los recursos transferidos por el PROCUCH. Dentro de esta estructura de costos, los más importantes son los derivados de la prestación de los servicios técnicos.

La baja proporción de aporte de las OFPA's se debe a un aspecto todavía no resuelto, que es el cobro, directo o indirecto, de la asistencia técnica agrícola. La posición de los dirigentes de las organizaciones es que la concreción de proyectos de comercialización e industrialización permitirá generar ingresos para continuar con la asistencia técnica; sin embargo, el plazo de maduración de esos proyectos es largo y seguramente no se obtendrán resultados en el corto plazo.

En el caso de la ASOCUCH, el nivel de dependencia de los recursos externos es casi total, habida cuenta que las organizaciones agremiadas todavía no realizan sus aportaciones pues no generan suficientes ingresos. Por ello, la continuidad de sus acciones dependerá casi exclusivamente del acceso a recursos públicos y de la cooperación internacional, y sólo en menor medida de la generación de ingresos propios.

V. Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo presenta las conclusiones de esta experiencia y las recomendaciones para la ASOCUCH y sus agremiadas, elaboradas por todos los involucrados en la sistematización de la experiencia.

a. Conclusiones

1. *Las Razones del Éxito*: El éxito de la experiencia de la ASOCUCH y sus agremiadas se debió a la coincidencia de cuatro elementos convergentes: el nuevo contexto de paz, la voluntad de la población rural sustentada en su tradición organizativa, la decisión política del MAGA de descentralizar sus servicios técnicos y la voluntad del FIDA y del Gobierno de Holanda de apoyar procesos de autogestión del desarrollo.
2. *Objetivos organizacionales y visión de futuro*: Las organizaciones que integran la ASOCUCH han sido desde su constitución, la expresión de la necesidad de la población rural de la Sierra de los Cuchumatanes de responder de forma organizada, inicialmente a la presencia del Estado, y en la actualidad a las exigencias del mercado.
3. *El impacto*: Como resultado del proceso vivido, la ASOCUCH y sus organizaciones agremiadas se han fortalecido como entidades autónomas con capacidad de relación con actores públicos y privados, nacionales e internacionales, desde su propia agenda y respondiendo a sus propios intereses.
4. *El Cambio de Actitud de las OFPA's*: Las organizaciones que integran la ASOCUCH, que inicialmente se reactivaron para recibir el apoyo del Estado, han superado la actitud pasiva de los "beneficiarios que se dejan ayudar" para desarrollar su capacidad de prestar servicios técnicos y definir sus propias agendas y estrategias.
5. *La Modernización del Estado y de la Cooperación Internacional*: La descentralización de la acción pública y el nuevo énfasis de la cooperación internacional en la participación organizada de las poblaciones, han significado una transferencia de recursos y capacidades a la ASOCUCH y a sus agremiadas, que ha sido clave en este proceso.
6. *El Rol de la ASOCUCH*: La ASOCUCH, que se inició como un Comité de Usuarios del PCUCH, se convirtió en una gestora de recursos públicos nacionales y de la cooperación internacional para sus asociadas y en una aliada estratégica para el desarrollo de sus negocios. La experiencia demuestra que la ASOCUCH potencia las capacidades de negociación de sus agremiadas, con mejores resultados que los que las organizaciones lograrían aisladamente. La ASOCUCH no compite con sus asociadas en el terreno de la producción y la comercialización, sino que fortalece sus capacidades y potencialidades mediante la búsqueda de recursos, mercados y servicios.
7. *El Rol de las OFPA's*: Las OFPA's fortalecieron su gestión social y organizativa, suministran servicios técnicos a sus asociados y a otros productores, administran con eficacia y transparencia los recursos y se relacionan con el sector privado para llevar adelante sus negocios.
8. *Las Capacidades de la ASOCUCH*: La ASOCUCH ha desarrollado capacidades administrativo-contables y de relacionarse directamente con el sector público y con la cooperación internacional para gestionar nuevos proyectos y recursos. En cambio, no ha desarrollado capacidades técnico-productivas, pues este es el ámbito directo de trabajo de las organizaciones y recién está incursionando en la relación directa con el sector privado.
9. *Las Capacidades de las OFPA's*: Las OFPA's han desarrollado y tienen como capital principal sus capacidades técnico-productiva y administrativo-contable. En segundo lugar, han desarrollado capacidad de vincularse con el sector privado. En cambio, no han desarrollado mayormente la capacidad de relacionarse directamente con el sector público ni con la cooperación internacional, pues han comprendido que la ASOCUCH es más eficaz en dicha tarea.

10. *Concentración de Capacidades*: El desarrollo de capacidades en las organizaciones se ha centrado en los gerentes campesinos, en los profesionales contratados y en los técnicos locales. No se han desarrollado, en cambio, las mismas capacidades en otros integrantes de los cuadros directivos (consejos y juntas de administración y vigilancia) y menos entre los asociados.
11. *El Rol de los Proyectos de Desarrollo*: En este proceso de desarrollo de capacidades ha sido crucial la acción del PCUCH y PRODEFOR, en primer término, y posteriormente del PROCUCH.
12. *Sostenibilidad de la Gestión del Desarrollo de las OFPA's*: La sostenibilidad de las acciones de desarrollo de las OFPA's se basa en los siguientes aspectos:
 - a. Su capacidad técnica para brindar servicios de asistencia técnica, de comercialización y financieros (ahorro, crédito, incentivos a la forestación);
 - b. Su acceso a recursos públicos y de la cooperación internacional, gracias a la gestión de la ASOCUCH, que subsidian gran parte de sus costos;
 - c. La generación de ingresos es insuficiente ya que sólo algunos servicios -ahorro y crédito, intermediación financiera, comercialización de productos e insumos- generan pagos de los asociados. En algunos casos, la falta de estudios definitivos sobre los costos de las actividades hace difícil estimar siquiera cuanto debería ser el pago por esos servicios, impidiendo una visión clara sobre la sostenibilidad de los mismos. Otros servicios -asistencia técnica, administración y gerencia-, son subsidiados con recursos públicos porque los asociados no asumieron la obligación de pagarlos.
13. *Sostenibilidad de la Gestión del Desarrollo de la ASOCUCH*: Actualmente se sustenta en su capacidad para gestionar proyectos y recursos ante el Gobierno y la cooperación internacional y también en su incipiente capacidad de constituirse en un aliado estratégico de sus agremiadas para promover negocios con el sector privado. Sólo mediante la gestión de proyectos y las actividades de ahorro y crédito (bancos comunales) se logra generar algunos ingresos para la ASOCUCH.
14. *Las Razones de la Insuficiente Sostenibilidad Económico-Financiera*: Los servicios que prestan las OFPA's a sus asociados y los de la ASOCUCH para sus agremiadas, no son asumidos como un costo sino como un subsidio público. Esto parece tener su origen en las acciones de los proyectos, cuya prioridad fue suministrar los servicios técnicos a la población beneficiaria y sólo tardíamente percibieron la necesidad que las organizaciones generen ingresos para sostenerlos.
15. *Perspectivas de Sostenibilidad Económico-Financiera de Corto Plazo*: Considerando que la transferencia de recursos del PROCUCH terminará a finales de 2005, junto con el proyecto, tanto la ASOCUCH como las OFPA's deberían priorizar el tratamiento de este tema.

b. Recomendaciones

El análisis de las conclusiones arriba expuestas, permitió al equipo de sistematización de esta experiencia hacer recomendaciones dirigidas al Gobierno de Guatemala, a la cooperación internacional y también a la ASOCUCH y sus agremiadas.

1. *Al Gobierno de Guatemala*: que reafirme su voluntad de descentralizar los servicios técnicos para el desarrollo rural, a favor de las organizaciones de base de los productores de la Sierra de los Cuchumatanes y que les transfiera los recursos necesarios para operarlos, hasta que se logre la sostenibilidad de las acciones. Ello podría materializarse mediante una directiva del MAGA a sus unidades centralizadas, regionales y proyectos, identificando los recursos disponibles y promoviendo su transferencia hacia las organizaciones.
2. *A la Cooperación Internacional con sede en Guatemala*: que continúe apoyando los procesos de auto-gestión del desarrollo de las organizaciones de base y de segundo grado de la Sierra de los Cuchumatanes, aprobando los proyectos presentados por dichas organizaciones y asignándoles los recursos para su ejecución.
3. *A la ASOCUCH*: que desarrolle, junto con el Gobierno y la cooperación internacional, una estrategia de corto plazo orientada a consolidar su rol y el de sus agremiadas en la gestión privada del desarrollo rural, de modo que se pueda continuar fortaleciendo las capacidades de gestión y que se logre la sostenibili-

dad económico-financiera. Un elemento que contribuiría con la implementación de esa estrategia es la difusión de su accionar, mediante el envío a las oficinas del MAGA y de los cooperantes, de todo el material promocional disponible, incluido este informe de sistematización.

4. Consolidación de la ASOCUCH como Gestora Privada del Desarrollo Rural: su consolidación debería basarse en:
 - a. Brindar asistencia técnica a sus agremiadas para que se elaboren los estudios de mercado y de factibilidad requeridos para sustentar decisiones gerenciales. Para ello debería contratar consultores de corto plazo, con sólidos conocimientos y experiencia en las especialidades requeridas. El financiamiento de dichos estudios sería con recursos externos y también de las OFPA's;
 - b. Consolidar su rol de interlocutora ante el sector privado, el Gobierno y la cooperación internacional, en representación de sus agremiadas, para generar alianzas estratégicas, suministrar información, viabilizar el acceso a financiamiento y hacer cabildeo por políticas favorables al desarrollo rural en la Sierra de los Cuchumatanes;
 - c. Consolidar sus capacidades administrativo-contables y de relación con el sector público y la cooperación internacional, asignando el personal directivo y técnico a dichas funciones. Ello le permitirá continuar accediendo a recursos externos para nuevos proyectos;
 - d. Fortalecer su capacidad de relación con el sector privado para ser interlocutor y socio estratégico de sus organizaciones, a nivel nacional e internacional. Para concretar esta recomendación deberá mantener contactos frecuentes con las empresas, asignando personal experimentado para esta tarea;
 - e. Formular en el marco de su plan estratégico, un plan de sostenibilidad a dos años que permita lograr un nivel mínimo de financiamiento luego de la terminación del PROCUCH. Los ejes de dicho plan de sostenibilidad podrían ser:
 - i. Identificación de servicios básicos que ASOCUCH debe prestar a sus agremiadas en el terreno de la gestión de proyectos ante el sector público y la cooperación internacional, de la asistencia técnica, de las alianzas estratégicas para negocios y de los temas ambientales, de género e interculturalidad;
 - ii. Definir escenarios de organización y funcionamiento de sus servicios actuales y futuros (cantidad de personal, calificación, modalidad de contratación), en función de la sostenibilidad de los mismos;
 - iii. Desarrollar entre sus agremiadas una cultura de pago de las aportaciones y de los servicios que brinda ASOCUCH. Complementariamente, fomentar una cultura de evaluación de la calidad de los servicios prestados;
 - iv. Obtener recursos externos en el sector público y en la cooperación internacional, para dar continuidad a las actividades que no pueden ser financiadas por sus agremiadas ni por la ASOCUCH con recursos propios.
5. Consolidación de las OFPA's como Gestoras Privadas del Desarrollo: debería sustentarse en:
 - a. Asegurar la factibilidad económico-financiera de los servicios que ahora brindan mediante diagnósticos de vocación productiva, estudios de mercado y estudios de factibilidad. Dichos estudios deberían ser solicitados a la ASOCUCH que puede lograr economías de escala;
 - b. Explorar nuevas líneas de actividad que permitan mejorar los ingresos de los asociados y de las propias organizaciones, incluyendo también actividades no tradicionales -manejo sostenible de bosques y venta de servicios ambientales-;
 - c. Fomentar relaciones con sus asociados, basadas en la cultura de la solidaridad y no en los subsidios públicos. Para ello se debe apuntar a que las organizaciones presten servicios de calidad y que los asociados demanden esa calidad y asuman sus costos;
 - d. Consolidar las capacidades técnico-productivas y administrativo-contables, que son ahora el capital principal de las organizaciones, y generalizarlas entre todos sus dirigente y asociados, para equilibrar la relación con los técnicos;
 - e. Mejorar su capacidad de relacionamiento con el sector privado, capitalizando el apoyo que puede brindar la ASOCUCH;

- f. Consolidar su relación con la ASOCUCH en el ámbito asociativo y gremial, para que las represente plenamente ante el sector público y la cooperación internacional y para que les brinde los servicios que, por su complejidad y elevado costo, no pueden ser contratados y/o administrados individualmente por cada organización -asistencia técnica especializada en producción, industrialización y mercadeo, gestión y administración de proyectos-;
- g. Formular en forma inmediata y en el marco de los planes estratégicos existentes, planes de sostenibilidad a dos años que permitan lograr un nivel mínimo de financiamiento luego de la terminación del PROCUCH. Los ejes de dichos planes de sostenibilidad podrían ser:
 - i. Perspectivas de sostenibilidad de los servicios y proyectos productivos actuales, en el marco de los estudios promovidos por el PROCUCH;
 - ii. Definición de escenarios de organización y funcionamiento de los servicios actuales y futuros (cantidad de personal, calificación, modalidades de contratación), considerando diversas modalidades de asociación con otras organizaciones y con la ASOCUCH para la disponibilidad de recursos humanos calificados, permanentes o temporales.
 - iii. Desarrollar entre sus asociados una cultura de pago de los servicios y de las cuotas sociales establecidas en sus estatutos. Complementariamente se debe desarrollar una cultura de evaluación de la calidad de los servicios, que condicione los pagos de los asociados;
 - iv. Gestionar, con apoyo de la ASOCUCH, los recursos externos para las actividades organizativas y ambientales que no generen ingresos en el corto plazo.

VI. Lecciones aprendidas

Las principales lecciones aprendidas de esta experiencia son las siguientes:

1. *Descentralización de los Servicios Técnicos de los Proyectos*: La descentralización de los servicios de los proyectos a favor de las organizaciones de base, favorece la sostenibilidad de las acciones de desarrollo, porque promueve el protagonismo de las organizaciones, la definición de sus roles y el desarrollo de capacidades locales.
2. *Ámbitos para la Gestión Privada del Desarrollo*: La gestión privada del desarrollo por las organizaciones de base requiere identificar los ámbitos de acción en los que pueden desarrollar ventajas comparativas, como es el caso de los servicios técnicos. También requiere que las organizaciones de base y los proyectos definan y acuerden aquellos ámbitos para los que podría resultar conveniente constituir asociaciones de segundo grado, tales como la prestación de servicios técnicos altamente especializados o la representación de las organizaciones de base ante el sector público, la cooperación internacional y el sector privado.
3. *Desarrollo de Capacidades Locales*: El desarrollo de capacidades locales tiene relación directa con los roles asumidos por las organizaciones, tanto de base como de segundo grado. En el caso de las organizaciones de base se hace necesario desarrollar capacidades ligadas a la organización de los usuarios, la producción y la comercialización. En cambio, para las organizaciones de segundo grado, la prioridad corresponde al liderazgo organizativo, la gestión y administración de proyectos y el relacionamiento con el sector público, la cooperación internacional y los agentes económicos privados que forman parte de las estrategias de comercialización de sus agremiadas.
4. *Transferencia de Recursos y Sostenibilidad Económico-financiera*: La transferencia de recursos públicos y de la cooperación internacional a las organizaciones crea dependencia y cierta cultura de no pago de los servicios, que deberían ser contrarrestadas con alternativas tempranas de generación de ingreso, con énfasis en la comercialización.

Agradecimientos

A Miguel Ángel Figueroa, Presidente y a Carol Herrera, Asesora de la ASOCUCH, respectivamente. Su apertura para brindar información y para discutir los temas materia de esta sistematización ha sido invaluable. A Londi, que coordinó las reuniones, y a Marco Antonio, que se encargó de hacernos llegar a tiempo a todas las visitas y entrevistas.

A los integrantes de su Junta Directiva, y a los directivos, gerentes, asesores, y técnicos de las cooperativas y asociaciones que son parte de ASOCUCH. En reuniones en la sede central y en las sedes de sus propias organizaciones, brindaron información y desarrollaron sus puntos de vista respecto del proceso y las perspectivas de la organización y desarrollo en la Sierra de los Cuchumatanes. Esta sistematización busca ser la expresión de su experiencia y sus anhelos.

A los directivos y profesionales del PROCUCH y la AMUDESC, cuya experiencia y cuyo compromiso con la ASOCUCH y sus organizaciones han enriquecido sustantivamente este informe.

A Otto Valle de GSD Consultores Asociados y Linda Báez y Jorge León, de RUTA por haber permitido compartir la presentación de los resultados de la sistematización de ASOCUCH.

A PREVAL II y FIDA, en la persona de Ada Ocampo, que brindaron la oportunidad de desarrollar esta sistematización.

A las organizaciones de productores de la Sierra de los Cuchumatanes.



LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA SIERRA DE LOS CUCHUMATANES - **AMUDESC**

UNA EXPERIENCIA INNOVADORA DE DESARROLLO LOCAL
Y DE SOSTENIBILIDAD INSTITUCIONAL¹

Eduardo Ballón Echegaray²
Henry E. Perret³
Mayo de 2004

¹ Documento editado por Jorge Piña Puig, consultor especialista en desarrollo rural. Correo electrónico: jcpina@itelgua.com
² Consultor, Grupo Propuesta Ciudadana. León de la Fuente 110, Lima 17 – Perú. Correo electrónico: eballon@desco.org.pe
³ Ingeniero Civil, especialista en caminos. Córdoba Argentina. Correo Electrónico: Hperret@broggio.com.ar

Índice de la sistematización

Acrónimos y abreviaturas	41
Resumen ejecutivo	43
Presentación	49
I. Identificación de la experiencia: Antecedentes y contexto	51
1. Antecedentes generales	51
2. La sierra de los Cuchumatanes como contexto	52
3. La red vial en la sierra de los Cuchumatanes	55
4. Guatemala como contexto	55
II. La intervención de amudesc: Los ejes principales	57
1. El eje de desarrollo vial del área	58
2. La integración de las alcaldías de los cuchumatanes	62
3. El eje del fortalecimiento municipal	66
III. Los resultados de la intervención	68
1. El eje de desarrollo vial	68
2. El eje de integración de las alcaldías	73
3. El eje de fortalecimiento municipal	74
IV. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas	76
1. Conclusiones	76
2. Recomendaciones	77
3. Lecciones aprendidas	79
Agradecimientos	80
Bibliografía y material revisado	81
ANEXO No. 2	83
ANEXO No. 3	85

Acrónimos y abreviaturas

ACODIHUE	Asociación de Cooperativas para el Desarrollo Integral de Huehuetenango.
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo (Agencia de cooperación del gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica).
AMUDESC	Asociación de Municipalidades para el Desarrollo de los Cuchumatanes.
ASOCUCH	Asociación de Organizaciones de la Sierra de los Cuchumatanes.
BID	Banco Interamericano del Desarrollo.
BM	Banco Mundial
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo.
CODEDUR	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.
FIS	Fondo de Inversión Social del Gobierno de Guatemala
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz del Gobierno de Guatemala
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación para el Desarrollo (Agencia de cooperación técnica del gobierno de Alemania)
INE	Instituto Nacional de Estadística de la República de Guatemala
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Encargada del seguimiento del Acuerdo de Paz de 1996.
OMP	Oficina Municipal de Planificación
Fondo OPEP	Fondo para el Desarrollo Internacional de la Organización de Países Exportadores de Petróleo.
PCUCH	Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes.
PMA	Programa Mundial de Alimentos.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PREVAL	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe.

PROCUCH Proyecto de Manejo Sostenible de la Sierra de los Cuchumatanes.

SEGEPLAN Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.

UNFPA Fondo de Población de las Naciones Unidas.

UNOPS Oficina de Servicios para Proyectos de Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

El presente documento describe los procesos de constitución y consolidación de la Asociación de Municipalidades para el Desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes (AMUDESC), organización autogestionaria gestada con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH)⁴ financiado por el FIDA. Cerca de cuatro años han transcurrido desde la finalización del PCUCH; no obstante, la AMUDESC se mantiene operativa y con resultados que demuestran su posicionamiento como actora clave en el desarrollo local en la Sierra de los Cuchumatanes.

AMUDESC se inició con el propósito de continuar con el programa de desarrollo vial de PCUCH, pero, posteriormente y por iniciativa de su Junta Directiva, amplió sus objetivos buscando la integración y el fortalecimiento de los Municipios que en la actualidad la conforman. Los avances y resultados logrados por AMUDESC, permiten calificar esta experiencia tal como lo expresa la frase del recuadro:

AMUDESC, una experiencia innovadora de desarrollo local y sostenibilidad institucional

AMUDESC interviene en un área aproximada de 2,000 kilómetros cuadrados del departamento de Huehuetenango de Guatemala, cubriendo con su acción 9 municipios que fueron anteriormente atendidos por el PCUCH. La zona de intervención tiene 253,947 habitantes con una población mayoritariamente joven (menor de 15 años), rural (87%), multiétnica (6), multicultural y plurilingüe. El 71% de ella es indígena y el 51% está constituida por mujeres. La situación de pobreza y pobreza extrema alcanza al 78.5% y al 29.7% de la población respectivamente, mientras los índices de analfabetismo llegan al 60.18% y al 75% en el caso de las mujeres. La organización social es débil pero diversa y comprende organizaciones tradicionales, grupos religiosos, comités pro mejoramiento, organizaciones de productores y organizaciones forestales. En este escenario, los municipios, que tienen un rol central en el desarrollo de sus poblaciones, han estado fuertemente marcados por una tradición “alcaldista”, populista y clientelar, carentes de visión estratégica y de planes, proyectos y políticas concretas.

En el contexto mayor, Guatemala muestra indicadores de pobreza superiores al promedio latinoamericano, significativas asimetrías regionales, exclusión de parte importante de su población, en particular indígenas y mujeres, así como profundas desigualdades. La larga historia de conflictividad, agudizada durante los 36 años de lucha armada interna que terminó con el Acuerdo de Paz de 1996, es resultante de las condiciones antes descritas. No obstante, algunos intentos de reforma y modernización del Estado abren nuevos espacios y posibilidades en el país. Tal es el caso del nuevo marco normativo para la descentralización y la participación de la población que aparece en la Ley General de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal.

El origen de AMUDESC se encuentra en el PCUCH, proyecto de desarrollo rural que operó entre los años 1994 y 2000. En el marco de su estrategia de trabajo, el PCUCH involucró en su accionar, a los alcaldes del

⁴ El Proyecto concluyó en diciembre 2000 y con él, el apoyo a AMUDESC.

área de su influencia y gradualmente los llevó a contribuir con los costos de su intervención (11%). Logro evidente de este proyecto fue el apoyo a la creación de AMUDESC, a partir de la transferencia del convoy de maquinaria que tenía para operar el componente de caminos rurales.

AMUDESC, durante una primera etapa que llegó hasta febrero del 2002, centró su intervención en la venta de servicios de construcción y mantenimiento de caminos. A partir de esta fecha y mediante un proceso de planeación estratégica, AMUDESC amplió su dimensión institucional. Al hacerlo, formuló objetivos y acciones orientados a la integración de las alcaldías y al fortalecimiento municipal. Los resultados obtenidos por la AMUDESC en el marco de sus objetivos más recientes, son no sólo importantes sino también innovadores. No obstante, el desarrollo vial continúa siendo su actividad más importante, la que le permite su sostenibilidad y le da mayor visibilidad.

Numerosos e importantes son los resultados obtenidos por AMUDESC a la fecha, seguidamente un recorrido por los más relevantes:

- **AMUDESC- Modelo Institucional para el Desarrollo Local:**, sin ninguna duda, la Asociación se está consolidando como una mancomunidad de cinco municipalidades que se ha propuesto actuar en el marco de un enfoque de desarrollo humano sostenible, alentando la participación de sus comunidades. Como modelo de acción, la AMUDESC ha influido en el surgimiento de otras dos mancomunidades en el departamento –los Huistas y la Mancomunidad del Sur de Huehuetenango- potenciando su capacidad de interlocución e incidencia a nivel departamental y nacional. En un sentido más profundo, la AMUDESC avanza hacia un modelo de intervención concertada con sus comunidades cuya participación es creciente y se verá alentada por el nuevo marco legal de descentralización y participación.
- **Aporte al Desarrollo vial:** hasta hoy el eje más exitoso. Entre comienzos de 2001 y junio de 2003 se han abierto 52.4 kilómetros de caminos rurales, se han rehabilitado 134.7 beneficiando a 47,883 pobladores de 108 comunidades. Los precios de AMUDESC, que en la práctica son los costos directos de las obras, resultaron inferiores a los precios de mercado, tanto en la apertura de caminos (47% del precio de mercado) como en la rehabilitación (60%)
Ello ha significado un importante ahorro de recursos municipales, que se tradujo en accesos viales para muchas comunidades remotas e históricamente excluidas.
Cabe señalar que esos menores costos no implicaron una merma en la calidad de los caminos abiertos y/o rehabilitados por AMUDESC, ya que la misma es comparable a la de cualquier otra empresa, y superior en muchos casos.
La marcada diferencia entre los precios de AMUDESC y de las empresas constructoras del mercado local se debe, principalmente, a que los costos derivados de la adquisición de la maquinaria –posesión- no son considerados, o que se los considera sólo parcialmente. A ello se suma otros factores: i) mantenimiento: se estima una cantidad inferior a la real, ii) no se consideran beneficios y iii) no se tributan impuestos. Pese a lo anterior, la venta de servicios viales, le permitió a AMUDESC cubrir la totalidad de sus gastos directos y más aún, adquirir equipo nuevo (retroexcavadora, soldadora y pistola de barrenación).
- **Contribución a regulación de precios en el mercado:** Los precios de los servicios viales de AMUDESC se han establecido como referenciales para Huehuetenango y ejercen cierta regulación del mercado de apertura y rehabilitación de caminos rurales. Esto se sustenta en que la calidad de las obras ejecutadas por AMUDESC resulta similar a la de las empresas constructoras privadas.

No obstante lo anterior, información recopilada por un estudio de costos realizado con apoyo del PREVAL indica que la sostenibilidad económico-financiera del componente de desarrollo vial de AMUDESC será posible de alcanzar sólo en la medida en que se modifiquen algunos criterios del cálculo de costos y presupuestos de las obras.

- **Integración de alcaldías y Fortalecimiento Municipal:** AMUDESC ha permitido un primer nivel de integración de las cinco alcaldías que actualmente la conforman. Su estructura organizativa tiene dos

elementos clave: una Junta Directiva integrada por Alcaldes elegidos democráticamente, y una Unidad Técnica. AMUDESC ha priorizado la formulación de una Agenda de Desarrollo Intermunicipal, actualmente en elaboración. Esta Agenda se constituirá en la piedra angular de la actuación de AMUDESC en el corto plazo y en la herramienta central para la integración de las alcaldías y el fortalecimiento municipal. La creación de mancomunidades, recientemente consagrada por ley, constituye una oportunidad que AMUDESC puede aprovechar en un futuro cercano.

No obstante los significativos resultados arriba listados, AMUDESC afronta también debilidades y limitaciones que debieran ser asumidas a futuro como desafíos a atender:

- **La Participación de la comunidad:** En general, la participación de la comunidad es débil y limitada en muchos casos a la presentación de “demandas”. Salvo excepciones, que dependen fundamentalmente del estilo de cada alcalde, la AMUDESC es percibida por las comunidades como una empresa constructora que les ha generado significativos beneficios en términos de acceso vial. En general, las comunidades desconocen el sentido, la visión y la propuesta de AMUDESC, así como algunos procesos estratégicos como la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.
- **De Asociación de Alcaldes a Mancomunidad de Municipalidades:** AMUDESC busca ser una mancomunidad de municipalidades. No obstante y en sentido estricto, hoy día es una asociación de alcaldes comprometidos con un enfoque de desarrollo y con una voluntad política compartida. Las corporaciones municipales, con excepciones y en diferentes grados, no se encuentran plenamente comprometidas con la marcha y el futuro de la Asociación. Al interior de las corporaciones, el grado de información y compromiso de concejales y síndicos es muy desigual y heterogéneo, mientras que los Tesoreros y Secretarios, que son parte central del “poder real” de las municipalidades, desconocen si no se resisten al proyecto de AMUDESC.
- **La visión de su sostenibilidad:** Desde su creación, el desafío mayor de AMUDESC fue el de su sostenibilidad. La Asociación desarrolló una visión de sostenibilidad, fuertemente anclada en el uso del convoy de maquinarias, la contribución de las comunidades y los aportes de las municipalidades para la construcción de carreteras. Siendo significativos sus avances en ese sentido, AMUDESC descuidó la dimensión más social y política que involucra un compromiso más activo de las corporaciones municipales, pero sobre todo de la comunidad con aquella. Compromiso que demanda formas de promoción y fortalecimiento de la organización social, de desarrollo de capacidades y activa participación de las corporaciones municipales como conjunto y de una estrategia clara de movilización del capital social con el que cuentan.
- **El cálculo de los costos de las obras viales:** Como mencionado anteriormente, los precios de AMUDESC son inferiores a los del mercado local; esto sin duda genera un sensible ahorro de recursos municipales. Parte de ese ahorro se debe a que AMUDESC es una entidad no lucrativa que no tributa impuestos debido a su condición de intermediaria entre los proveedores de insumos y los municipios. No obstante, en parte, el “ahorro” también se debe a la errónea valoración del costo horario de la maquinaria en el presupuesto de las obras (disminución ficticia del precio).
- **Apropiación de la visión:** El enfoque de desarrollo humano sostenible que postula AMUDESC debiera constituir el centro de su intervención; sin embargo, éste no es cabalmente entendido ni asumido por los distintos actores involucrados. Es necesaria, por tanto, una discusión y difusión significativamente mayores a las actuales respecto de la visión y misión de AMUDESC, a fin de que los diversos actores comprometidos se apropien plenamente y participen del proceso.
- **Debilidades en los procesos:** Las debilidades anteriores explican/generan algunas limitaciones en los exitosos procesos desarrollados. Así, el eje de desarrollo vial no contribuye sino a la organización coyuntural –mientras se hace la obra- de la comunidad; el eje de fortalecimiento municipal no involucra directamente al concejo municipal o a otras instituciones; el eje de integración municipal carece aún de

una estrategia clara de uso de las ricas bases de información de la Unidad Técnica para la toma de decisiones y la formulación de políticas o para la definición de criterios para priorizar las obras.

- **Barreras financieras:** Las características del aporte constitucional, principal componente de las finanzas municipales, y la misma lógica de su funcionamiento, dificultan muchas veces, la operación de la Asociación afectando incluso la oportunidad de las remuneraciones de los trabajadores.
- **Enfoque de género:** AMUDESC, no obstante postula un enfoque de desarrollo humano sostenible, no contempla aún la dimensión de género en su intervención. La revisión de este aspecto sería vital dada la ostensible discriminación existente en el área donde opera.

Lo descrito anteriormente demuestra el indiscutible potencial de AMUDESC para consolidarse como una mancomunidad de municipalidades que actúe como un ente facilitador del desarrollo humano a través de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal que tiene en curso. Para el logro de lo antedicho, resultará indispensable la voluntad política de sus integrantes y la incorporación más directa de las comunidades. Asimismo, el desarrollo de capacidades que le permitan aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo marco normativo y el interés de la cooperación internacional por el desarrollo en los procesos de descentralización, democracia y desarrollo local. La estrategia de acción hacia arriba (las municipalidades, el departamento y el país) y hacia abajo (el empoderamiento y fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones) en la que está caminando la Asociación, constituye su principal apuesta. Para que la AMUDESC afronte estos retos y, a la luz del ejercicio de sistematización, se derivan un conjunto de recomendaciones:

a) En el eje de desarrollo vial:

- i) Para avanzar hacia una efectiva participación y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad: en cada obra se debería crear un comité de mantenimiento al que se le transferirían herramientas y capacidades para realizar los trabajos. El costo que esto implique, sería incorporado al presupuesto total de cada obra. Eventualmente, los comités de mantenimiento podrían derivar en microempresas de servicios, con características similares a las existentes en otros países, que han sido alentadas por el Banco Mundial (Perú es un caso exitoso);
- ii) Idealmente, la entrega de cada obra debiera ser aprovechada para definir la participación de las comunidades en la actualización de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal. Para ello, se debería impartir una capacitación técnica elemental a los comités de mantenimiento de las obras, con el objetivo de comprometer a sus integrantes con los procesos más amplios de AMUDESC;
- iii) Avanzar en la definición de criterios para establecer las prioridades de las obras (población involucrada, aporte de la comunidad, pobreza, potencialidad en el mercado, etc.) en función de los objetivos de la Asociación;
- iv) Revisar la estructura de costos de las obras y reajustarla sin perder competitividad, de acuerdo con las necesidades del Plan de trabajo de AMUDESC. Indispensable será la creación de un fondo que permita la renovación de maquinaria al término de su vida útil y la realización sistemática de mantenimientos preventivos. La existencia del fondo evitaría tropezar con dificultades financieras que puedan alterar el programa regular de mantenimiento de la maquinaria, además de disponer de recursos para acciones en las nuevas dimensiones planteadas.

b) En el eje de integración de los alcaldes de la Sierra de los Cuchumatanes: i) Avanzar hacia una integración de municipalidades lo que supone incidir en los Concejos Municipales y en los principales funcionarios de las corporaciones. ii) Recuperar la participación de las cuatro municipalidades que no están activas buscando involucrarlas en la Agenda de Desarrollo Intermunicipal, iii) Establecer convenios de colaboración, complementariedad, e intercambio de experiencias e incidencia en el CODEDUR.

c) En el eje de fortalecimiento municipal: i) A fin de prevenir conflictos y de subordinar a los poderes tradicionales a los procesos en curso, convertir a los Concejos Municipales en actores directos de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal y comprometer la participación de los tesoreros de las municipalidades en la misma. ii) Trabajar una estrategia de difusión de los resultados del proceso. iii) Identificar, de manera precisa, las fuentes y formas de financiamiento potenciales para los proyectos estratégicos

identificados y priorizados. iv) Implementar un plan de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en las OMPs (diagnóstico de necesidades, criterios de priorización, formulación de proyectos, herramientas de planeamiento).

- d) En el plano institucional operativo:** i) Ratificar el compromiso asumido con la Agenda de Desarrollo Intermunicipal buscando que los municipios hagan un aporte mínimo que garantice un presupuesto específico para este fin. ii) Concluir el proceso de planificación estratégica de la AMUDESC, iniciado en la práctica con la realización del análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. iii) Incorporar a partir del presente ejercicio, una práctica regular de sistematización de los principales procesos que comprometen a la Asociación. iv) Definir una estrategia de comunicación y difusión de las actividades de AMUDESC, precisando sus distintas audiencias y aprovechando entre otros instrumentos, su página Web. v) Organizar el valioso banco de información actualmente existente, en función a su utilidad para la toma de decisiones, la definición de políticas y la formulación de proyectos.
- e) En el plano de la sostenibilidad financiera:** i) Dadas las características de la intervención futura que AMUDESC pretende, es preciso identificar posibilidades de acceso a recursos nacionales tipo FIS, FONAPAZ o a los recursos administrados por el CODEDUR. ii) Identificar oportunidades con la cooperación internacional, en particular con la cooperación bilateral (Unión Europea, USAID, ACDI y GTZ tienen programas en estos terrenos en América Latina). iii) Desarrollar acciones de complementariedad con los programas de Naciones Unidas (UNICEF, PNUD etc.). iv) Explorar las posibilidades de vender servicios al programa de caminos rurales que el Banco Mundial está iniciando en Huehuetenango, sin afectar la capacidad del convoy de maquinaria para cumplir con su fin principal.
- f) En el plano político:** AMUDESC debería organizar foros de presentación de sus actividades, invitando a todos los partidos políticos para involucrarlos y comprometerlos con el futuro de la Asociación.

Recomendación general: La experiencia de AMUDESC que encuentra claramente en su origen la contribución del FIDA, por lo que tiene de innovador y por su importante proceso en la construcción de la sostenibilidad financiera institucional, debiera ser considerada como un interlocutor válido para cualquier intervención que se prevea en su área de acción. La consolidación definitiva de su capacidad institucional permitiría fortalecer los procesos de planificación participativa y de concertación del desarrollo humano de las comunidades de la zona, mejorando, sin duda, su capacidad organizativa y su calidad de vida.

A la luz de la sistematización y de la historia y del proceso seguido por AMUDESC, es posible extraer un conjunto de lecciones aprendidas que se podrían resultar útiles para procesos similares. Entre ellas:

- ***Estrategia de Transferencia de los Proyectos:*** La vinculación PCUCH-AMUDESC enseña la importancia de abordar estrategias de transferencia a la finalización de un programa o proyecto. Cuando estas estrategias están, además, claramente definidas, los activos de un proyecto se transforman en los activos de una nueva intervención que puede potenciar y ampliar los resultados del programa o proyecto inicial. En este proceso, no basta con la identificación de los actores: se trata de empoderarlos y desarrollar con ellos distintas capacidades que permitan una transferencia exitosa.
- ***Retos post proyecto para hacer "sostenible" la sostenibilidad:*** El esfuerzo de programas y proyectos de desarrollo, como el caso del PCUCH, que enfatizan en la transferencia de activos a su finalización buscando generar nuevos procesos sostenibles, debieran contemplar un período complementario de colaboración financiera directa a la nueva experiencia. Sólo así será posible lograr que la estrategia de sostenibilidad resulte sostenible en el largo plazo.
- ***El Rol de los Gobiernos Locales:*** El papel de los gobiernos locales es central en el desarrollo de sus comunidades. Este papel se fortalece y se legitima/relegitima cuando las municipalidades buscan la participación de sus ciudadanos. La experiencia de AMUDESC, a pesar de sus debilidades en esta

materia, muestra que las posibilidades de consolidación de estos procesos y su propia velocidad están ligadas al mayor o menor grado de participación de la población.

- *La importancia de una adecuada lectura del contexto:* El cambio del marco normativo guatemalteco y su aprovechamiento por AMUDESC, muestran la importancia de analizar, entender y aprovechar los factores del contexto cuando es el caso que éstos son favorables y de defenderse cuando se trata de la situación contraria.
- *La Planificación Estratégica:* La claridad en la misión de cualquier organización así como la definición de objetivos precisos –como es el caso de AMUDESC- permite no solo la consecución de resultados sino su adecuada evaluación.
- *Reflexión crítica para mejorar la acción:* El ejercicio permanente del análisis crítico de la práctica de una organización, permite corregir debilidades y abrir nuevos procesos como lo demuestra el caso de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.
- *Multidimensionalidad de la Sostenibilidad:* La sostenibilidad en las intervenciones de desarrollo tiene una importante dimensión financiera, pero no se agota en ella. Sus componentes sociales y políticos son igualmente significativos en la perspectiva del cumplimiento de la misión de una organización como AMUDESC.
- *Soporte Institucional de las Acciones de Desarrollo:* La construcción de una institucionalidad propia y el compromiso claro de distintos actores con ella es una condición para la afirmación plena de asociaciones comprometidas con el desarrollo. El compromiso de los individuos –los alcaldes en este caso- no basta para asegurar los procesos.

Presentación

El PREVAL, por encargo de la División de América Latina del FIDA, seleccionó un conjunto de experiencias de autogestión de organizaciones locales en diversos países, para ser difundidas a nivel internacional, presentando casos de impacto en la reducción de la pobreza rural en la Región. Por ello, contribuyó a sistematizar la experiencia de la AMUDESC, una Asociación de Municipalidades del occidente de Guatemala iniciada con el apoyo de un proyecto FIDA⁵ y que hoy constituye un actor clave para el desarrollo local en la Sierra de los Cuchumatanes.

Tres ejes, a saber fueron definidos previos al desarrollo de la sistematización:

- AMUDESC está contribuyendo decisivamente en el desarrollo vial del área.
- AMUDESC es una instancia integradora de las alcaldías de los Cuchumatanes.
- AMUDESC está contribuyendo notablemente con el fortalecimiento municipal.

El proceso de sistematización se llevó a cabo en Chiantla, Huehuetenango, Guatemala, a partir de agosto del 2003, con los siguientes objetivos: i) Contribuir a la valorización y difusión de los conocimientos generados por la AMUDESC para el desarrollo local en la Sierra de los Cuchumatanes; ii) Formular recomendaciones que le permitan potenciar su intervención; iii) Fortalecer las capacidades de los actores de la AMUDESC para realizar procesos de sistematización para un mejor desempeño y mayor impacto; y iv) Extraer lecciones aprendidas para contribuir al mejoramiento de políticas y estrategias del FIDA para América Latina y el Caribe, referidas a descentralización y fortalecimiento de capital social.

La metodología de sistematización⁶ fue desarrollada por los Programas Regionales del FIDA, PREVAL y FIDAMERICA. Siguiendo dicha metodología, las diferentes actividades fueron realizadas por los protagonistas de la experiencia, con apoyo de dos facilitadores contratados por el PREVAL.

Las actividades de la sistematización fueron, en orden secuencial, las siguientes:

- Definición del Eje de Sistematización y de sus objetivos, mediante un taller en el que participaron autoridades y técnicos de AMUDESC, además de funcionarios de las alcaldías y técnicos de las OMP's;
- Suscripción de un convenio, entre AMUDESC y el PREVAL, que establece los objetivos de la sistematización y las obligaciones y derechos de ambas partes;
- Visitas al área de intervención de AMUDESC;
- Taller para definir el equipo de sistematización -23 involucrados en la experiencia-, el programa de entrevistas y las guías;
- Entrevistas a 136 personas, incluidos alcaldes, concejales y síndicos de las corporaciones municipales, funcionarios y trabajadores de las OMP's y la UT, líderes comunitarios y otros (ver Anexo 2);

⁵ El Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (PCUCH), ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), con recursos nacionales, del FIDA, del Gobierno de Holanda, del Fondo OPEP y del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

⁶ Julio Berdegú, Ada Ocampo y Germán Escobar, "Sistematización de Experiencias Locales de Desarrollo Agrícola y Local - Guía Metodológica", FIDA, Agosto 2000.

- Taller de síntesis en el que los grupos de trabajo elaboraron las conclusiones, recomendaciones y lecciones de la experiencia y definieron las pautas para la elaboración del Informe de Sistematización (ver Anexo 3);
- Redacción y edición del Informe de Sistematización;
- Revisión del Informe de Sistematización por AMUDESC.



Técnicos de la UT de AMUDESC y de la OMP's, integrantes del Equipo de Sistematización

I. Identificación de la experiencia: Antecedentes y contexto

1. Antecedentes generales

Entre 1994 y el 2000, el MAGA del Gobierno de Guatemala, ejecutó el PCUCH, con el apoyo financiero del FIDA, el Gobierno de los Países Bajos, el Fondo OPEP y el PMA. La intervención, tuvo como zona de influencia nueve municipios del departamento de Huehuetenango, en la región nor-occidental del país: San Sebastián Coatán, San Miguel Acatán, Concepción Huista, Todos Santos Cuchumatán, Chiantla, San Juan Ixcoy, San Pedro Soloma, San Rafael Independencia y Santa Eulalia.

El objetivo superior del PCUCH fue “contribuir a generar un proceso dinámico de desarrollo autosostenido, basado en el aumento de la producción y la capacidad productiva de la población campesina del área” (MAGA, 2001). El PCUCH fue ejecutado a través de cinco componentes: apoyo a la producción, organización campesina, infraestructura, seguimiento y evaluación y dirección administrativa. El componente de infraestructura, que es el directamente ligado a la experiencia de AMUDESC que ahora se presenta, tuvo a su cargo las actividades de caminos rurales y de protección de suelos.

A su finalización, el PCUCH, usando un convoy de maquinaria adquirido en 1995⁷, había contribuido significativamente, a la ampliación y mejoramiento de la red vial de la zona de su influencia. Esto incluyó, entre otras cosas, el mantenimiento de 110 kilómetros de las rutas departamentales principales y de 94 kilómetros de caminos rurales; y la construcción y rehabilitación de 184 kilómetros de caminos rurales, en convenio con municipalidades y otras entidades cofinanciadoras. Estas obras beneficiaron a 152,700 pobladores rurales de 122 comunidades, y generaron 108,187 jornales de trabajo (MAGA 2000, 2001).

Entre los logros generales del PCUCH, las evaluaciones destacan la constitución de AMUDESC y de ASO-CUCH. La primera, una asociación de municipalidades constituida el año 2000. Esta Asociación tiene su origen en la vinculación que inició el PCUCH con los alcaldes en 1996 con la finalidad de incorporar a los municipios en la programación anual del componente Caminos Rurales. Esto con la mira de que la selección de las obras fuera correspondiente con las expectativas de los Municipios así como de lograr la participación de estos en los costos. A partir de 1998 y previendo que el plan de desarrollo vial del PCUCH no estaría concluido al término del proyecto, el Proyecto decidió transferir esta responsabilidad a los municipios de la zona. El PCUCH inició así un proceso gradual de transferencia de bienes y responsabilidades a los Municipios que culminó a finales del año 2000, con la cesión en usufructo de la maquinaria vial que tenía en posesión.

El proceso de transferencia antedicho dio origen al nacimiento de AMUDESC como una instancia de coordinación intermunicipal, resultante de la necesidad de administrar la maquinaria. Mediante Convenio de Cooperación Técnica, AMUDESC adquiere la posesión del convoy de maquinaria, equipo de informática, transporte, accesorios, mobiliario de oficina y equipos de topografía del componente de Caminos Rurales del PCUCH. El plazo de ese convenio, que era originalmente de tres años a partir del 5 de mayo del 2002, fue prorrogado recientemente por siete años más⁸.

⁷ Dos tractores de oruga, una motoniveladora, un cargador frontal, un vibro-compactador, un camión para transporte de los equipos, seis camiones de volteo, un camión regador, un camión con equipo de engrase para servicio a la maquinaria, y un compresor con perforadora.

⁸ El Convenio fue firmado con el MAGA en tanto propietario de la Maquinaria que utilizó el PCUCH.

La Asociación, que se formalizó legalmente el 19 de febrero del 2002, al obtener su personería jurídica, se definió desde un inicio como una entidad social, de desarrollo municipal, no lucrativa, apolítica y no religiosa. AMUDESC fue constituida “con el fin de desarrollar acciones orientadas hacia el desarrollo integral de los habitantes de la Sierra de los Cuchumatanes, contando para ello con estructuras participativas, tanto para la planificación como para gestión de proyectos en el marco de los Acuerdos de Paz y las políticas de gobierno de la República de Guatemala” (AMUDESC, 2002a).

2. La Sierra de los Cuchumatanes como contexto

AMUDESC interviene en un área aproximada de 2,000 kilómetros cuadrados del departamento de Huehuetenango, en la sierra de los Cuchumatanes. Su acción cubre los nueve municipios que fueron anteriormente atendidos por el PCUCH. Huehuetenango se encuentra situado en la región VII-Noroccidente de Guatemala y tiene una extensión total de 7,400 kilómetros cuadrados. La cabecera departamental está a una altura de 1,902 metros sobre el nivel del mar y por su topografía, con montañas que exceden los 3,000 metros de elevación y tierras bajas que descienden hasta unos 300 metros, su clima es variado. Su población prácticamente se ha duplicado en los últimos 20 años, pasando de 431,343 habitantes en 1981 a 846,544 en 2002. (INE, 2003).

La zona de intervención de AMUDESC, tiene 253,947 habitantes que conforman una población mayoritariamente rural (87%) multiétnica, multicultural y plurilingüe. El 71% de ella es de indígenas de distintas etnias y el 29% es de ladinos. La población es mayoritariamente joven (menor de 15 años) y el 51% de ella está constituida por mujeres, mayoritariamente indígenas, que hablan sólo su idioma nativo y tienen un índice de analfabetismo que llega al 75% (AMUDESC 2003a). La situación de pobreza y pobreza extrema es una constante en la zona, alcanzando al 78.5% y al 29.7% del total de la población, respectivamente. El cuadro número 1 resume algunos de los datos más significativos sobre la población del área de intervención de AMUDESC, por municipios y el gráfico 1 los ubica en el departamento de Huehuetenango:

Cuadro No.1
La población de la zona de intervención

Municipio	Población	Área(Km ²)	Etnias	Pobreza %		Grupos edad	
				General*	Extrema*	0-15	>15
Chiantla	74,978	456	Quiché	84.9	49.7	36,061	38,917
Soloma	35,764	286	Kanjobal	70.5	22.7	17,981	17,783
San Miguel Acatán	21,805	194	Akateko	82.7	29.6	11,656	10,149
San Rafael Independencia	10,830	64	Akateko	59.5	12.6	6,625	4,205
Todos Santos Cuchumatán	26,118	234	Mam	69.7	17.2	14,641	11,477
Santa Eulalia	30,102	268	Kanjobal	86.7	36.2	13,256	16,846
Concepción Huista	16,961	154	Popti	90.2	44.6	10,746	6,215
San Juan Ixcoy	19,367	154	Kanjobal	85.8	34.5	11,399	7,968
San Sebastián Coatán	18,022	146	Chuj	76.3	20.6	8,848	9,174
TOTAL	253,947	1,956	6	78.5	29.7	131,213	122,734

* La línea de pobreza supone ingresos menores a los US\$ 515 anuales y la de pobreza extrema, a los US\$ 240.

Fuente: INE, 2003 y AMUDESC 2003a

Elaboración: Propia

Gráfico 2. Mapa de Rangos de Altura



La industria artesanal (AMUDESC, 2003a) incluye la producción de tejidos de lana, algodón y otras fibras; cerámica, y artesanías en cuero, madera y bronce. La producción se orienta tanto al autoconsumo como a la venta. Cabe señalar que una fuente importante de ingresos es la venta de fuerza de trabajo que supone la emigración de las familias. Según el PCUCH en la zona se pueden diferenciar, por lo menos, cuatro sistemas productivos cuyos rasgos básicos aparecen resumidos en el cuadro número 2.

Cuadro No.2
Sistemas productivos en el área de AMUDESC

Sistema productivo	Ubicación(municipio)	Área promedio/familia(ha)	Ingreso promedio anual(US\$)
Ovino-papas-granos básicos	Chiantla Todos Santos Cuchumatán San Juan Ixcoy San Miguel Acatán	2.6	431
Hortalizas	Chiantla San Rafael Independencia San Juan Ixcoy Santa Eulalia Todos Santos Cuchumatán	1.0	1,191
Café tradicional	Chiantla Concepción Huista Todos Santos Cuchumatán	3.1	1,474
Café orgánico	Santa Eulalia San Sebastián Coatán	3.4	1,156

Fuente: AMUDESC, 2003 (Elaboración: Propia)

3. La Red Vial en la Sierra de los Cuchumatanes

La principal vía de comunicación la constituye la Ruta Nacional N° 9 Norte, que atraviesa los municipios de Chiantla, San Juan Ixcay, San Pedro Soloma y Santa Eulalia con dirección general Norte-Sur.



Vista de la ciudad cabecera de San Juan Ixcay desde la Ruta Nacional N° 9

Le siguen en importancia las rutas departamentales que unen las cabeceras de los municipios con la citada Ruta Nacional N° 9 Norte. Estas vías de comunicación son en general de terracería balastada, con características geométricas extremas en zonas montañosas (radios de curvatura menores a 20 metros, pendientes longitudinales superiores al 15%, anchos de coronamiento de 4 metros, sistemas longitudinal y transversal de drenaje deficientes).

En cuanto a los caminos rurales existentes en la región, pueden observarse numerosas brechas, algunas de ellas sin obras de drenaje y sin capa de balasto, por lo que resultan transitables sólo en época seca. Además, la zona presenta una red de veredas que vinculan comunidades con las rutas transitables y otras comunidades vecinas.

Completan el cuadro de situación una serie de caminos rurales en mejor estado, debido a los trabajos realizados por el PCUCH, por la AMUDESC, por empresas privadas contratadas por los distintos municipios y, en menor medida, por el Programa de Caminos Rurales de la Dirección General de Caminos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI).

4. Guatemala como contexto

Como es obvio, la intervención de AMUDESC y su proceso de desarrollo se encuentran fuertemente marcados por el contexto general del país. Guatemala, que se encuentra dividida en 8 regiones, 22 departamentos y 331 municipios, tiene una población de 11.2 millones de personas (INE, 2003), 51% de las cuales son mujeres y 42.8% indígenas. Su PIB alcanzó los 2,000 millones de dólares el año 2002 y su nivel de reservas internacionales se situó próximo a los 2,370 millones que permitirían cuatro meses de importación de bienes, lo que constituye un indicador aceptable de acuerdo a los estándares internacionales.

A pesar de su relativo equilibrio macroeconómico, el país se encuentra entre los más rezagados de América Latina y el Caribe. El 56.2% de su población es pobre y más del 20% se encuentra en situación de pobreza extrema. Tres de cada cuatro habitantes rurales son pobres, como lo son tres cuartas partes de la población indígena. El salario promedio en el sector agrícola es el más bajo del país y refleja, en alguna medida, los bajos niveles de productividad de la mano de obra agrícola. En general, en el agro guatemalteco se observan: i) bajos niveles de educación de los campesinos y de los trabajadores agrícolas; ii) baja calidad de la infraestructura rural, en particular de los caminos rurales y de agua potable y saneamiento; iii) baja cobertura de servicios críticos como las telecomunicaciones; iv) técnicas de producción tradicionales; v) ausencia de control de calidad de los productos agrícolas.

La profundidad de la pobreza que se observa -particularmente rural- las asimetrías regionales, la exclusión de parte significativa de la población, especialmente los indígenas y las mujeres, así como las grandes desigualdades, se construyeron históricamente como resultado de un modelo económico fuertemente concentrador y vulnerable a los cambios de la economía mundial, a la existencia de un Estado débil y precario y a un sistema cultural tradicionalmente discriminatorio de las mujeres y los indígenas. La larga historia de conflictividad, agudizada durante los 36 años de lucha armada interna que terminaron con la firma del Acuerdo de Paz de 1996, resulta de estas condiciones estructurales (MINUGUA, 2000).

A pesar de tales dificultades, es claro que los Acuerdos de Paz alentaron algunos procesos de reforma y modernización del Estado, que son particularmente importantes para el accionar de organizaciones como AMUDESC. El nuevo marco normativo para la descentralización y la participación de la población es el más destacado de ellos. El mismo, promulgado mayoritariamente el 2002, está contenido en 4 leyes: la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002), la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002), el Código Municipal (Decreto 12-2002) y la Ley de Desarrollo Social (Decreto 42-2001).

Dicho marco hace un fuerte énfasis en el desarrollo local como enfoque general y en la participación ciudadana como uno de los mecanismos de provisión de bienes y servicios públicos pero también como forma de auditoría social. El Código Municipal fortalece y amplía las competencias propias de este espacio de gobierno, definidos como la unidad básica de la organización del Estado y les da la facultad de integrar mancomunidades de municipios (artículos 49 y 50) y otras asociaciones de municipalidades para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines (artículo 10).

El establecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo que se convierte en el principal medio de participación en la gestión pública para realizar procesos de planificación democrática del desarrollo, distingue cinco niveles: i) los consejos comunitarios que eligen a su órgano de coordinación; ii) el concejo municipal de desarrollo en el que participan hasta 20 representantes de los consejos comunitarios y que envían sus planes y proyectos a la corporación municipal; iii) el consejo departamental; iv) el consejo regional; v) el consejo nacional. Cabe señalar que los municipios, en esta perspectiva, se ven fortalecidos con la creación de la Oficina Municipal de Planificación (OMP), que se define como la encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo que la municipalidad debe gestionar y ejecutar.

Más allá de los vacíos y limitaciones que se pueden señalar, es claro que el marco normativo reseñado crea condiciones nuevas para la participación y la acción social en Guatemala. La posibilidad de llevar adelante procesos de identificación y diagnóstico de necesidades, planeamiento participativo y acceso transparente al presupuesto público, supone un cambio radical en el tradicional enfoque de la gestión pública y la política en el país que permite confiar en un cambio significativo en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también en el mismo enfoque del desarrollo, hasta hoy día limitado al simple crecimiento económico como base de un modelo concentrador y excluyente.

En un escenario, sin duda complejo, estos cambios pueden constituirse en una oportunidad para iniciar procesos mayores que alienten la inclusión de importantes sectores de la sociedad guatemalteca y la renovación del sistema económico, político y cultural de un país con una larga historia de profundas diferencias internas.

II. La intervención de AMUDESC: Los ejes principales

Desde su gestación al interior del PCUCH, la Asociación ha atravesado por distintos momentos y ha incorporado a diversos actores. Sistematizar su experiencia obliga, en consecuencia, a describir y analizar el proceso seguido, contemplando los tres ejes priorizados por AMUDESC para este proceso, ya señalados en la presentación: i) su contribución al desarrollo vial del área; ii) su rol integrador de las alcaldías de los Cuchumatanes; iii) su contribución al fortalecimiento municipal.

Los ejes priorizados antedichos resumen en buena cuenta, las distintas actividades que realiza la Asociación. El cuadro número 3 que aparece a continuación resume las principales líneas que desarrolla AMUDESC en cada uno de los ejes y las describe someramente:

Cuadro No.3.
Grandes actividades por ejes que prioriza AMUDESC

Eje	Actividades centrales	Descripción
Desarrollo vial	Obras de construcción o apertura de brecha	Ejecución de movimiento de tierras para materializar el camino con un tractor topador, definiéndose los drenajes laterales y el ancho de corona. Nivel inicial de calidad de un camino rural
	Obras de rehabilitación o balastado	Ejecución de los drenajes laterales y transversales, el reacondicionamiento, nivelación y confirmación de la subrasante y la extracción, transporte, tendido y compactación de balasto
Integración de las alcaldías de los Cuchumatanes	Funcionamiento regular de la estructura orgánica de la Asociación.	Reuniones regulares de la junta directiva, operación de la UT, proceso de planificación estratégica en curso
	Articulación con las otras mancomunidades del departamento.	Establecimiento de convenios y definición de formas de vinculación
	Elaboración de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal de desarrollo	Organización de talleres participativos de planificación e identificación de propuestas por áreas temáticas. Preparación de la agenda.
Fortalecimiento municipal	Articulación de las OMPs y la UT	Reuniones periódicas y organización de los talleres de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal de desarrollo
	Elaboración de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal de desarrollo	Organización de una secuencia que articula el diagnóstico de necesidades, la definición de propuestas y la identificación de proyectos de desarrollo estratégicos identificados por los municipios.

Para efectos de la presente sistematización, y por decisión de los actores de la misma, se diferencian dos momentos: i) el momento inicial que se dio entre la finalización del PCUCH y el año 2001, caracterizado por el peso significativo y casi excluyente del eje de desarrollo vial; ii) el momento de consolidación a partir del 2002 con la adquisición de la personería jurídica de la AMUDESC y la afirmación de un enfoque de desarrollo humano sostenible para su acción.

1. El eje de desarrollo vial del área

1.1. El período inicial

AMUDESC, como mencionado previamente, encuentra su origen y gestación en el PCUCH, implementado entre 1994 y el 2000 como una propuesta de desarrollo rural integral en las nueve municipalidades que integran el territorio de la intervención. Componente central de dicho proyecto fue el de infraestructura que se encargó de las actividades de construcción y rehabilitación de vías. En su gestión, el programa vial comprometió paulatinamente la participación de los alcaldes y de las comunidades, tanto en la elaboración de planes de trabajo como en la contribución a los costos de las obras de apertura y rehabilitación de caminos. Al término del PCUCH, los alcaldes habían contribuido con el 11% total de la inversión realizada (US\$ 245,495), mientras las comunidades lo habían hecho con el 5% (US\$ 96,679). (Mérida, 2003).

Esta decisión del PCUCH, fue crucial para la posterior creación de AMUDESC. El PCUCH introduce el criterio de sostenibilidad financiera en la estrategia de su componente de infraestructura y propicia la posterior transferencia del convoy de maquinarias a la nascente Asociación. En un sentido más profundo, el involucramiento de alcaldes y comunidades en estos términos, aunque limitado en los montos, creó las condiciones para empezar a romper la tradición clientelar y asistencial en la zona de intervención.

A la finalización del programa el año 2000, el MAGA acordó ceder a los alcaldes involucrados, el convoy de maquinarias, en usufructo por tres años. La Asociación en formación, que estaba iniciando las gestiones para su legalización, recibió una motoniveladora, un cargador frontal, dos tractores de oruga, una excavadora, una vibro-compactadora, seis camiones de volteo, un camión cisterna, un camión de doble eje y un compresor, además del equipo de topografía.



Cargador frontal cargando material en un camión

En este momento inicial, los principales actores involucrados eran cuatro: las corporaciones municipales (los alcaldes, en sentido estricto), la unidad técnica de la AMUDESC, el PCUCH y el MAGA. Con intereses y visiones matizadas, su coincidencia básica radicaba en el mejor aprovechamiento del convoy de maquinaria y en la continuidad del trabajo vial que se había iniciado. De manera esquemática puede decirse que el interés inicial de los distintos actores en ese momento era el siguiente:

- Los alcaldes, no las corporaciones municipales que eran débiles y como tales no se involucraron directamente, querían conformar una asociación legal de municipalidades para recuperar el convoy de maqui-

narias de un proyecto que terminaba. Su interés era trabajar distintos proyectos estratégicos de desarrollo vial, priorizados y costos competitivos.

- La Unidad Técnica, que nació por la desaparición del PCUCH, a partir de profesionales y operarios que habían laborado en dicho proyecto, alentó la conformación de la Asociación. La perspectiva inicial de AMUDESC mostró un enfoque fuertemente centrado en la ejecución de obras de infraestructura y en la creación de mecanismos de sostenibilidad financiera de la naciente institución, a partir del convoy de maquinarias. Pese a lo anterior, existía entre los alcaldes un intención por el desarrollo integral que quedo plasmada en los estatutos de la Asociación.
- El PCUCH, liderado por el FIDA, buscaba darle continuidad a una intervención con un enfoque de desarrollo rural integral, apostando al fortalecimiento de los municipios y la participación de las comunidades. Esto fue determinante para llevar adelante la transferencia de la maquinaria vial, como herramienta para la sostenibilidad de la naciente Asociación.
- El MAGA buscaba no perder el trabajo realizado por el PCUCH en pro del desarrollo de las comunidades que integran los municipios asociados, transfiriendo en usufructo por tres años, el convoy de maquinarias.

El gran ausente en este grupo de actores era, sin ninguna duda, la comunidad cuya participación en el PCUCH a la finalización del proyecto se centraba en la ASOCUCH y en las cooperativas y asociaciones de productores, con fines eminentemente productivos y comerciales. Como es de suponer en este marco, las acciones iniciales de AMUDESC estuvieron fuertemente marcadas por su proceso de ordenamiento y organización interna que diferenciaba claramente la Junta Directiva, integrada por los alcaldes, la Gerencia de la Unidad Técnica y los necesarios soportes de administración y operaciones, además del convoy de maquinarias.

Las principales actividades en este período estuvieron concentradas en la planificación y ejecución de las obras viales; las estrategias, fuertemente concentradas en la búsqueda de la sostenibilidad de la naciente Asociación, apuntaban a consensuar los cronogramas de ejecución de las obras con los municipios que las demandaban. En este proceso inicial, el factor principal del contexto que facilitó la acción fue la importante voluntad política mostrada por los alcaldes así como la imagen previa del PCUCH.

La modalidad de programación, presupuestación y ejecución de las obras viales que viene realizando la AMUDESC desde el inicio de sus operaciones es la siguiente⁹.

- *Asignación y distribución temporal de los recursos de AMUDESC (maquinarias, personal) entre los municipios:* una vez al año se reúnen los alcaldes con intenciones de ejecutar obras con AMUDESC y en forma consensuada se asignan los “turnos” (periodos) para la utilización de maquinarias, en función de las necesidades y disponibilidades presupuestarias de cada municipio. Posteriormente, los alcaldes definen qué tipo de obras ejecutarán durante el turno asignado.
- *Definición del precio y documentación legal:* definida la obra a ejecutar, AMUDESC prepara el presupuesto para su ejecución. Una vez acordado el importe con el municipio, se firma el Convenio respectivo entre las partes.
- *Mecánica de contratación:* AMUDESC se comporta como una entidad de intermediación entre el municipio y los proveedores de los insumos necesarios para la ejecución de la obra. La Asociación no cuenta

⁹ Extractado del informe ‘Análisis Comparativo de Costos de Apertura y Rehabilitación de Caminos’, Henry Perret, AMUDESC-PREVAL, julio de 2003.

con personal en relación de dependencia, ni compra los insumos a su nombre. El presupuesto está dividido en varios rubros, y la mecánica de contratación de cada uno de ellos es la siguiente:

- *Combustible, lubricantes, llantas, repuestos y materiales no locales (tuberías, cemento, arena, piedra):* AMUDESC realiza la gestión de compra, pero el proveedor factura directamente al municipio para el que se ejecuta la obra.
 - *Gerencia, dirección técnica, supervisión, administración y mano de obra calificada del convoy:* durante el lapso de tiempo en que se está ejecutando obra para un municipio, éste contrata a la totalidad del personal de AMUDESC, y por lo tanto es el responsable de pagar los sueldos, los beneficios sociales y realizar los aportes correspondientes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.
 - *Alquiler de oficinas:* también resultan con cargo al municipio para el cual se están ejecutando las obras, durante la duración de la misma.
 - *Depreciación de la Maquinaria e Imprevistos:* los pagos por estos conceptos son realizados por los municipios a AMUDESC, quien se encarga de administrar dichos fondos. Cabe agregar que el rubro depreciación de la maquinaria no se consideró durante 2001 y parte de 2002, quizás con cierta razón ya que los equipos no son propiedad de la AMUDESC. Sin embargo, dicho criterio se modificó y actualmente se incluye como uno de los conceptos de costo.
- *Forma de elaboración de los presupuestos:* definido el proyecto a ejecutar, se determina la maquinaria y personal necesarios para llevarlo a cabo y se estima el tiempo de afectación para la total ejecución de la obra. En función de ello, se calculan la cantidad de horas de personal y maquinaria, agregándose también los costos de los materiales no locales y otros rubros. El análisis de los presupuestos realizados por AMUDESC, permitió establecer que se realiza una evaluación incorrecta de las horas estimadas de uso de la maquinaria, ya que dicha estimación se realiza en general por el tiempo de permanencia de la misma en la obra (8 hs/día x 10 días/turno x 2 turnos/mes x N° de meses de obra), antes que por los rendimientos reales de cada máquina. Es por ello que en los presupuestos aparecen, en general, las diferentes máquinas con igual cantidad de horas, cuando en la realidad los consumos son distintos y variables en función del tipo de obra. Asimismo, los valores horarios adoptados para los distintos componentes del costo directo de la maquinaria (combustibles, lubricantes, mantenimiento, depreciación, llantas) presentan diferencias con los estándares.

1.2. La consolidación de AMUDESC

El 19 de febrero del 2001, AMUDESC logró su personería jurídica, y eligió su primera Junta Directiva en la que se encontraban representados todos los alcaldes del área de intervención, con excepción del de San Sebastián Coatán. Sus Estatutos la definen como “una entidad privada, social, de desarrollo municipal, no lucrativa, apolítica y no religiosa” que tiene como fines y objetivos los siguientes: “a) promover el desarrollo integral de las poblaciones que integran y que en un futuro decidan integrarse a la Asociación Microregional; b) promover procesos de participación en las comunidades rurales que conforman cada uno de los municipios que integran la Asociación mediante la ejecución de proyectos en el orden productivo, educacional cultural, de salud, infraestructura, medioambiente y otros que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población; c) gestionar el manejo de recursos financieros dedicados a la ejecución de proyectos de desarrollo integral en las comunidades de influencia de la Asociación....” (AMUDESC, 2002f).

La amplitud de los objetivos institucionales establecidos en los Estatutos de AMUDESC es significativa y fue resultado tanto de la disposición de los alcaldes cuanto del éxito que desde el primer momento tuvo la intervención. El proceso de consolidación de la Junta Directiva y el fortalecimiento de la Unidad Técnica y de su Gerencia, permitieron profundizar su aproximación al tema del desarrollo integral de las comunidades.

La inscripción en Registros Públicos de la Asociación consagra la afirmación de un enfoque de desarrollo humano sostenible y de una perspectiva clara de desarrollo local en la que los municipios quieren afincar su liderazgo y su legitimidad. No obstante esta definición estratégica, es claro que el eje de desarrollo vial persiste como el instrumento principal de la intervención de AMUDESC.

El éxito en la intervención en el eje del desarrollo vial, explica la ampliación de la lógica y de los intereses de los distintos actores vinculados al mismo, así como la preocupación que se observa por la incorporación de la comunidad a éstos (ver anexo número 3). En general, en los actores involucrados se observan los cambios siguientes:

- ***Desarrollo vial: puerta de ingreso hacia el desarrollo local:*** Las corporaciones municipales, en especial los alcaldes y en buena medida los concejales y los síndicos, se encuentran satisfechos con la implementación de los distintos proyectos viales ejecutados¹⁰, los que además de permitirles –especialmente a los alcaldes- ampliar su visión hacia otros ejes de acción, en concordancia con los objetivos de AMUDESC, legitiman su actuación. En ese sentido, el desarrollo vial empieza a ser visto como una buena puerta para abordar en su integralidad el desarrollo local y ya no sólo como una herramienta de sostenibilidad financiera.
- ***La Unidad Técnica, una fortaleza de AMUDESC:*** La Unidad Técnica, en la que la Gerencia ejerce un claro liderazgo, se ha afirmado como un equipo fuertemente articulado y en el espacio dentro de AMUDESC que impulsa con más fuerza una visión estratégica de desarrollo y que empieza a preocuparse por la formulación de nuevos proyectos que respondan a los objetivos de la Asociación, tanto como a las necesidades de las comunidades, buscando fortalecer la participación de éstas.
- ***Resultado atribuible al PCUCH:*** El PCUCH, ya desaparecido, contribuyó a llegar a este momento por la valoración inicial que tuvo, tanto en el rol de las municipalidades cuanto en la valoración de la participación de las comunidades.
- ***La imagen de AMUDESC desde las comunidades:*** Las comunidades, por su parte, reconocen el trabajo de AMUDESC. La imagen que tienen de ésta, que proviene del trabajo de construcción y rehabilitación de carreteras, identifica a la Asociación –y ello constituye una debilidad significativa- como una constructora “barata y eficiente” que trabaja con cinco municipalidades¹¹ (Chiantla, San Miguel Acatán, Todos Santos, Concepción Huista y Santa Eulalia) ante las que ellos demandan sus caminos y que los incorpora en las obras como mano de obra no calificada y en tareas menores de apoyo a los operadores¹².

En la actualidad, el eje de desarrollo vial continúa priorizando las obras con los mismos criterios del período inicial, o sea la existencia de demandas comunitarias y de capacidad financiera en los respectivos Municipios. Ello se debe a la falta de una estrategia de priorización de las obras que tenga en cuenta todos los objetivos de AMUDESC. Es probable que la visión estratégica del desarrollo vial cambie en alguna medida, una vez concluida la formulación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.

¹⁰ Las entrevistas realizadas en Chiantla y San Miguel Acatán fueron particularmente significativas en esta perspectiva.

¹¹ Los alcaldes de Soloma, Santa Eulalia, San Juan Ixcay y San Rafael Independencia, se alejan de la Asociación porque su estructura de costos y la lógica de intervención de AMUDESC afectaban sus “intereses personales” dado que les cerraban todo margen de “negociación” de los costos, lo que constituye una tradición en el país.

¹² Esta imagen es generalizada en las distintas comunidades beneficiarias de la intervención de AMUDESC. La única excepción serían las comunidades de San Miguel Acatán que cuentan con información general sobre el sentido y la acción de AMUDESC que les proporciona regularmente su alcalde.

Por su parte, la metodología de presupuestación de las obras es similar a la del período inicial, aunque se ha comenzado a incluir el costo de reposición de las máquinas. Sin embargo, se han reducido los valores horarios de los costos directos (combustibles, lubricantes y mantenimiento), para adecuar el precio de los trabajos a la capacidad financiera de los Municipios. Cabe agregar que esta reducción de los precios no ha provocado déficit financiero en la operación de la maquinaria, porque la estimación de la duración de las obras es superior a la real y compensa la sub-valoración de los costos directos¹³.

Lo anterior demuestra que, al igual que durante el período inicial, las operaciones viales de AMUDESC dependen de los presupuestos municipales, y éstos a su vez, de la aportación constitucional, que no es otra cosa que la transferencia de recursos que realiza el gobierno central de acuerdo con la legislación y ordenamiento guatemaltecos.



Trabajos de apertura de un camino rural en la Sierra de los Cuchumatanes

2. La integración de las alcaldías de los Cuchumatanes

2.1. El período inicial

La integración de las alcaldías de los Cuchumatanes fue en buena cuenta un objetivo compartido por los distintos actores involucrados en la gestación de AMUDESC. Aunque eventualmente con razones y perspectivas diferenciadas, todos coincidían en la importancia y la conveniencia de centralizar los distintos proyectos viales de las municipalidades:

- Los alcaldes, además de estar interesados en la centralización del trabajo vial, buscaban reducir los costos que tradicionalmente implicaba esta actividad para sus municipios. Adicionalmente, veían en la integración municipal la posibilidad de dotarse de recursos técnico profesionales de los que carecían y de ganar fuerza para mejorar su capacidad de interlocución con las autoridades departamentales y

¹³ 'Análisis Comparativo de Costos de Apertura y Rehabilitación de Caminos', Henry Perret, AMUDESC-PREVAL, julio de 2003.

nacionales¹⁴. En el momento inicial, la integración “para hacer obras” fue percibida también por los alcaldes como una oportunidad de relegitimación de una institucionalidad que era débil y precaria.

- La Unidad Técnica vio en la integración de las alcaldías, desde este primer momento, la posibilidad de disminuir costos en la ejecución de obras de desarrollo vial. También vio una oportunidad para fortalecer una de las instituciones públicas más débiles y simultáneamente más próxima a las comunidades, por la vía de articular una mancomunidad de municipalidades y dotarla de un soporte técnico profesional mínimo.
- El PCUCH, que había alentado la integración de los alcaldes, encontraba en ese proceso la manera de resolver parte de la transferencia de los resultados y los equipos que eran consecuencia de su gestión. La experiencia les había mostrado la potencialidad que tenía este camino en términos de ahorro de costos pero también de participación de las comunidades.
- El MAGA aunque era finalmente el actor menos preocupado por las posibilidades y potencialidades de la integración de las alcaldías, apoyó la iniciativa habida cuenta que al interior del gobierno se empezaba a discutir el tema de la descentralización.

En este proceso, desde el momento inicial, quienes vieron con mayor preocupación la dinámica que empezaba a generarse fueron los principales funcionarios de las corporaciones municipales. Secretarios y tesoreros, acostumbrados a manejar un poder de decisión considerable a partir de su ubicación y sus competencias en la corporación, intuyeron que la conformación de un equipo técnico en buena medida externo pero simultáneamente al servicio de los alcaldes, empezaba a constituir un “riesgo” para su poder. Muchos de los alcaldes, a su vez, encontraban en la Unidad Técnica y en el nacimiento mismo de AMUDESC, un instrumento para contrarrestar las presiones y el estilo de funcionamiento de estos funcionarios¹⁵.

Las actividades que inicialmente contribuyeron a este eje están directamente relacionadas a la conformación de una estructura organizativa con roles y modos de operación que se fueron definiendo en el tiempo. La relación entre los alcaldes y la naciente Unidad Técnica, definida por el eje de desarrollo vial fue el primer paso a la integración: los alcaldes tenían que compatibilizar en el tiempo la implementación de sus respectivas obras y la disposición del convoy de maquinarias. El factor clave en esta perspectiva fue, sin duda alguna, la capacidad de la Unidad Técnica que se sumaba a la voluntad política general de los alcaldes.

2.2. La consolidación de AMUDESC

En el último año, un factor del contexto externo influyó decisivamente en la dinámica de integración de las alcaldías de los Cuchumatanes. El nuevo marco normativo nacional sobre descentralización¹⁶ y participación, contiene un conjunto de elementos que abonaron a favor de este eje. La ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece un sistema de consejos como el medio principal de participación de la población en la gestión pública, a fin de llevar adelante el proceso de planificación democrática del desarrollo. Este sistema que diferencia cinco niveles –nacional, regional, departamental, municipal y comunitario- apunta a facilitar la participación social en la priorización de sus problemas y soluciones así como a promover la

¹⁴ Sobre este particular insistieron los alcaldes entrevistados así como varios miembros de la Unidad Técnica.

¹⁵ En general, los alcaldes participantes en el proceso de sistematización coinciden con este juicio. Algunos funcionarios de las OMPs (creadas el 2002) tienen juicios de valor más tajantes aún sobre este punto.

¹⁶ En sentido estricto, el proceso de descentralización guatemalteco se inició con la aprobación de la nueva constitución en 1986, habiendo discurrido hasta el 2002 de manera muy desordenada y sin ninguna coordinación específica (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2003). El nuevo marco normativo es un salto significativo en esta perspectiva.

coordinación interinstitucional y la descentralización y desconcentración de la administración pública. En otras palabras, alienta procesos de integración.

El nuevo Código Municipal, por su parte, también facilita la acción de AMUDESC, al definir entre otras disposiciones, las siguientes:

- La facultad de integrar mancomunidades de municipios (artículos 49 y 50) y otras asociaciones de municipalidades para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines (artículo 10), mancomunidades que tienen personería jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante y que están orientadas a la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos, la planificación, ejecución y evaluación de obras, así como la prestación de servicios.
- La creación de alcaldías comunitarias (artículo 55) que representan a la comunidad ante la municipalidad y viceversa, con la función de promover la organización comunitaria en la identificación y solución de problemas locales, elaborando, gestionando y supervisando programas y proyectos (artículo 58).
- La creación de la Oficina Municipal de Planificación (OMP), como la encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo, además de producir la información que precisa el municipio (artículo 94)

Así, el nuevo marco normativo le da “identidad legal” a la Asociación y crea las condiciones para su integración no sólo a partir de la voluntad política de los alcaldes sino también, incorporando a la corporación municipal a través de las OMPs. En otras palabras, la legislación fortalece y ampara un proceso para el cual AMUDESC ya venía trabajando. En esa lógica, los nuevos actores que surgen –los coordinadores de las OMPs- se incorporaron rápidamente al trabajo de la Asociación alrededor de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.

En este contexto, en febrero del 2002 y por iniciativa de la Junta Directiva y de la Unidad Técnica, AMUDESC realizó un taller para identificar y analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de su gestión (AMUDESC, 2002b)¹⁷. El Taller permitió constatar e identificar un número de debilidades en un contexto en el que varios municipios –San Rafael Independencia, San Pedro Soloma, y San Juan Ixcoy- se habían apartado de la Asociación para todos los efectos prácticos. Entre otras debilidades, los alcaldes identificaron tres relacionadas a la integración: i) la falta de promoción e identificación de AMUDESC; ii) la pérdida de voluntad política de algunos compañeros; iii) la falta de un plan regional.

Ese análisis resultó definitivo para el establecimiento de las nuevas actividades del eje de integración de las alcaldías, que se concentraron tanto en la formulación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal, como en la recuperación de la relación con las municipalidades cuyos alcaldes se habían apartado de la Asociación. El Análisis también concluyó en la importancia de buscar establecer vínculos de cooperación con otras dos mancomunidades que estaban surgiendo en el departamento: la mancomunidad de los Huistas, presidida por el alcalde de Todos Santos y la mancomunidad del sur de Huehuetenango, formadas ambas a instancias del programa de caminos rurales, financiado por el Banco Mundial y con indudable influencia del “modelo” AMUDESC.

La Agenda de Desarrollo Intermunicipal ha sido definida como la visión y la estrategia de desarrollo consensuada que incluye la propuesta de proyectos estratégicos de interés mutuo, acordada por los municipios de la Asociación con participación de la sociedad civil. Los participantes del proceso, de acuerdo a lo establecido por la Asociación, son representantes de las instituciones sectoriales que existen en el área de intervención, miembros de las distintas organizaciones de la sociedad civil, líderes de las organizaciones comunitarias.

¹⁷ Cabe señalar que esa fue la primera oportunidad, de acuerdo a todo el material de registro revisado, en el que participaron dos funcionarios municipales, el secretario y el tesorero de Todos Santos Cuchumatán.

rias, representantes de los municipios. El momento culminante del proceso de formulación de la Agenda se dará en un taller de planificación participativa a realizarse en un futuro cercano, al que se llegará tras varios talleres de consulta a la sociedad civil ya realizados, que han permitido levantar información, recoger los diagnósticos y las propuestas preliminares (AMUDESC, 2001c).

La elaboración de la agenda, al incorporar a los coordinadores o encargados de las OMPs, fortaleció de manera significativa a la AMUDESC al comprometer a un sector de la corporación municipal, distinto de los alcaldes.



Taller de consulta a la sociedad civil para la formulación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal

También como resultado del taller de febrero de 2002, por mandato expreso de su Junta Directiva¹⁸ y en concordancia con la ampliación de sus áreas temáticas de intervención, la Unidad Técnica está trabajando en una nueva propuesta de organización de la Asociación. La finalidad es expresar claramente los distintos campos temáticos que la Unidad Técnica atenderá en un futuro próximo. El Gráfico 3 muestra las características que tentativamente tendría la misma:

Gráfico 3. Organigrama Futuro de AMUDESC



¹⁸ Entrevista al presidente de AMUDESC.

Más recientemente, tanto en la integración de las alcaldías como en el fortalecimiento municipal empieza a incorporarse un nuevo actor: la cooperación internacional al desarrollo. Desde la Junta Directiva y desde la Unidad Técnica, se constata el interés creciente de distintas agencias de la cooperación multilateral (Banco Mundial), bilateral (GTZ, USAID, DFID) y privada (CARE, Open Society) así como de diversas dependencias del Sistema de Naciones Unidas (PNUD, UNICEF) en los procesos de descentralización y participación ciudadana y de las comunidades dentro del marco de lo que entienden como desarrollo local. Este interés empieza a ser visto como una “oportunidad” para atender el “crecimiento” que se quiere para la Asociación.

3. El eje del fortalecimiento municipal

Como ya se ha señalado, al momento del nacimiento de AMUDESC, las municipalidades se caracterizaban por su fuerte tradición “alcaldista” (peso e importante autonomía del alcalde para la toma de decisiones), populista y clientelar así como por sus carencias evidentes en términos de visión estratégica y de planes, proyectos y políticas concretas. Más graves aún era la carencia de capacidades al interior de las alcaldías para asumir esos y otros desafíos e incluso muchas de las competencias y atribuciones que les define la ley.

El trabajo inicial de la Asociación, como ya es evidente, estuvo concentrado en el desarrollo vial que si bien fortalecía a los municipios en términos de su posibilidad de hacer obras, estaba lejos de incidir en las capacidades de aquellos, siendo su referente fundamental los alcaldes. Las actividades implementadas entonces, fortalecieron indirectamente a los municipios, aunque de manera importante, tanto por contribuir a su relegitimación cuanto por acercarlos de manera efectiva a la demanda de sus comunidades.

En la perspectiva del fortalecimiento municipal, que es complementaria a la de integración municipal, la actividad más importante que ha emprendido la Asociación es la formulación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal, la que supuso las siguientes actividades: i) planeamiento del proceso y su metodología comprometiendo a las OMPs; ii) identificación de los sectores y planificación de los talleres; iii) realización de talleres de consulta participativa de carácter multiactoral¹⁹ para hacer diagnóstico y propuestas; iv) taller de síntesis y elaboración del documento final. Posteriormente está prevista la formulación y gestión de los proyectos priorizados y la difusión de la Agenda. Cabe señalar que además de los actores directos, estas acciones han comprometido indirectamente a las comunidades que son las que facilitan la información primaria, a los concejos municipales que han autorizado la Agenda de Desarrollo Intermunicipal, así como a distintos agentes vinculados al mundo de la cooperación y del desarrollo como PROCUCH, UNICEF, la GTZ y USAID.

En este proceso, la incorporación de los encargados de las OMPs resulta estratégica por lo que supone de vinculación con la corporación municipal pero también por lo que implica de relación con las comunidades. La elaboración de la Agenda ha permitido empezar a recuperar la vinculación con los 4 municipios (no los alcaldes directamente) que se habían alejado de la AMUDESC.

AMUDESC, en esta perspectiva general, viene desarrollando el Sistema de Información Intermunicipal (SIIM) que tiene la misión de recopilar información básica de su área de intervención útil para: i) fundamentar los perfiles de proyectos; ii) contar con un inventario de recursos del área; iii) hacer el seguimiento de las acciones; iv) contar con insumos para el proceso de toma de decisiones; v) servir como base para la planificación.

¹⁹ De acuerdo al registro de AMUDESC, en los mismos han participado representantes de los concejos municipales, de las OMPs, los encargados de las oficinas forestales, delegados de las iglesias y los pueblos mayas, organizaciones ciudadanas, de jóvenes y de mujeres así como representantes de diversos sectores (turismo, educación, salud, deportes etc.)

El SIIM hasta la fecha ha desarrollado las siguientes actividades: i) recopilación y ubicación de la información bibliográfica y los mapas temáticos sobre la zona, existente en las bibliotecas de Huehuetenango y en los municipios; ii) acopio de la información geo-referenciada que a nivel nacional generan instancias como el MAGA, el Instituto Nacional de Bosques y la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia de la República; iii) acopio de los estudios realizados a nivel departamental o regional del departamento de Huehuetenango y coordinación estrecha con la Unidad del Sistema de Información Geográfica de Huehuetenango; iv) desagregación de la información a nivel regional (los 9 municipios), municipal y de cuencas; v) recopilación de información básica primaria en campo. En perspectiva, está en avanzado proceso de organización, el SIM puede ser un instrumento potente para la integración de las municipalidades, además de servir para la definición de políticas, programas y proyectos.



Trabajo de grupo en uno de los talleres para la formulación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal

III. Los resultados de la intervención

1. El eje de desarrollo vial

El cuadro número 4 resume algunos de los resultados más significativos de la intervención de AMUDESC en lo que hace a la construcción y rehabilitación de caminos rurales en la sierra de Huehuetenango:

Cuadro No.4
Obras de desarrollo vial de AMUDESC

Año	Municipio	Apertura de caminos (km)	Rehabilitación de caminos (km)	Comunidades beneficiadas	Población beneficiada
2001	Chiantla	11.0		5	2,480
	Todos Santos	7.0	5.0	4	1,040
	San Miguel A.		8.0	10	2,042
	Santa Eulalia		5.5	3	444
	Concepción H.	9.0	9.0	4	635
2002	Chiantla		28.0	11	3,159
	Concepción H.	4.3	16.7	5	1,215
	San Miguel A.	3.7	18.5	6	3,096
	Santa Eulalia		5.0	16	5,795
2003*	San Miguel	17.4	13.0	12	8,149
	Santa Eulalia		4.0	9	4,033
	Todos Santos		12.0	14	7,267
	Concepción		10.0	9	8,528
Total	5	52.4	134.7	108	47,883

Fuente: Perret, 2003; sistema de registro de AMUDESC

Elaboración propia

El cuadro anterior muestra algunos de los resultados más visibles de la intervención de AMUDESC, que pueden resumirse en los términos siguientes:

- **Ampliación de la red vial:** En menos de tres años de intervención (2001 a junio 2003), se han abierto 52.4 kilómetros y se han rehabilitado 134.7 kilómetros de vías rurales, beneficiando directamente a 47,883 habitantes de 108 comunidades ubicadas en cinco municipios; el total de beneficiarios (directos e indirectos) se estimó en más de 88,000 personas. Adicionalmente se han realizado otros trabajos en 18.0 kilómetros adicionales de vías.
- **Participación municipal en los aportes financieros:** Los municipios que han trabajado en AMUDESC han invertido US\$1,404,561, que han financiado los costos directos de las obras y también han permitido la incorporación de nuevos equipos (una retroexcavadora, una soldadora y una pistola de barrenación) que han supuesto una inversión de US\$58,694. Este resultado es importante aunque, de acuerdo con un informe especializado (Perret, 2003) se hace necesario revisar el fondo de reserva para depreciación y mantenimiento de los equipos, así como mejorar la metodología para determinar el costo real de cada obra.

- ***Impacto de las obras:*** Las comunidades beneficiadas reconocen con entusiasmo los beneficios tangibles que les generan las vías ejecutadas: comunicación, acceso a mercados y a servicios²⁰ que les permiten mejorar su calidad de vida, integración entre poblaciones de un mismo departamento, intercambios materiales y simbólicos etc.
Finalmente, como beneficios intangibles: i) las comunidades reconocen que todo el proceso (gestión de la carretera ante el municipio y ejecución de la obra) ha permitido su fortalecimiento a través de la creación de su comité pro-carretera y en algunos casos de su comité de mantenimiento²¹; ii) las comunidades, en muchos casos, identifican en la carretera uno de los pocos éxitos que han tenido en la gestión de demandas desde sus organizaciones²²; iii) la legitimidad de las municipalidades, especialmente la de los alcaldes, se ha incrementado significativamente porque las comunidades los asocian a la construcción de la carretera.
- ***Credibilidad:*** Las comunidades beneficiadas reconocen la calidad y la velocidad con la que se han ejecutado las obras, lo que las lleva a reconocer tanto la atención que han recibido de sus municipios a demandas que eran seculares, cuanto a la efectividad de “la constructora”, así identificada.



Retroexcavadora recién adquirida por AMUDESC en la apertura de un camino rural

Otro resultado sumamente importante de AMUDESC es que los municipios asociados han podido realizar sus obras viales a costos significativamente menores que los vigentes en Huehuetenango, con el consecuente ahorro de recursos municipales. Esto es percibido claramente por todos los involucrados en AMUDESC y las alcaldías, pero no se había realizado un análisis técnico para establecer la cuantía de la reducción de costos y si ello no comprometía las operaciones futuras del convoy de maquinaria; por ello, el PREVAL contribuyó a realizar dicho estudio²³.

Las conclusiones del estudio técnico sobre costos y precios de AMUDESC han permitido establecer que:

- ***Sobre el sistema de cálculo de precios:*** Los precios de apertura y rehabilitación de caminos de AMUDESC han seguido una tendencia general decreciente desde 2001, como puede observarse en el Gráfico

²⁰ Por lo menos 4 comunidades precisaron que la carretera les permitió acceder, casi inmediatamente, a la electricidad.

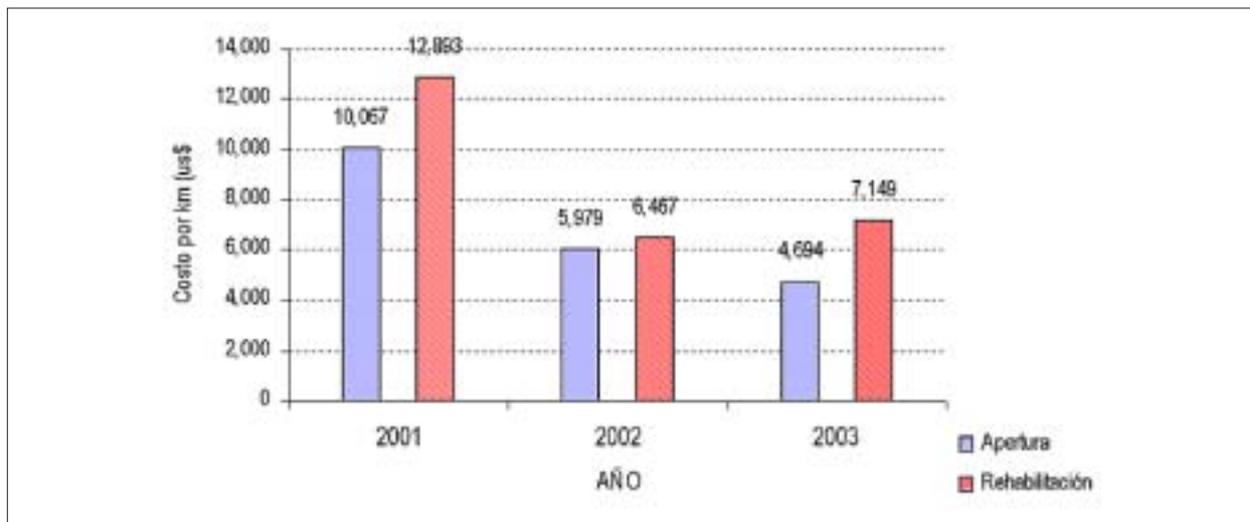
²¹ Las 21 comunidades entrevistadas coinciden fuertemente en este aspecto. El énfasis en el comité de mantenimiento apareció con fuerza en Nueva Comunidad (Chiantla) y en la reunión con las comunidades de San Miguel Acatán.

²² De las entrevistas realizadas es claro que muchas de las comunidades, especialmente de Concepción Huista y Todos Santos, tenían varios años gestionando sus carreteras.

²³ Análisis Comparativo de los Costos de Apertura y Rehabilitación de Caminos Rurales de AMUDESC, Henry Perret, AMUDESC-PREVAL, Julio/2003.

4. El motivo fundamental de la baja de precios radica en que para la elaboración de los presupuestos se han disminuido los valores de algunos costos horarios de la maquinaria. Dicha disminución no ha respondido a una razón técnica, sino a la necesidad de encuadrar los precios de las obras dentro de las posibilidades financieras de los municipios. Este concepto deberá ser revisado en el futuro, para no comprometer la sostenibilidad económico-financiera de AMUDESC.

Gráfico 4. Precios de Apertura y Rehabilitación de Caminos de AMUDESC - en US\$ por km -



Fuente: Análisis Comparativo de los Costos de Apertura y Rehabilitación de Caminos Rurales, Henry Perret, AMUDESC-PREVAL, Julio/2003.

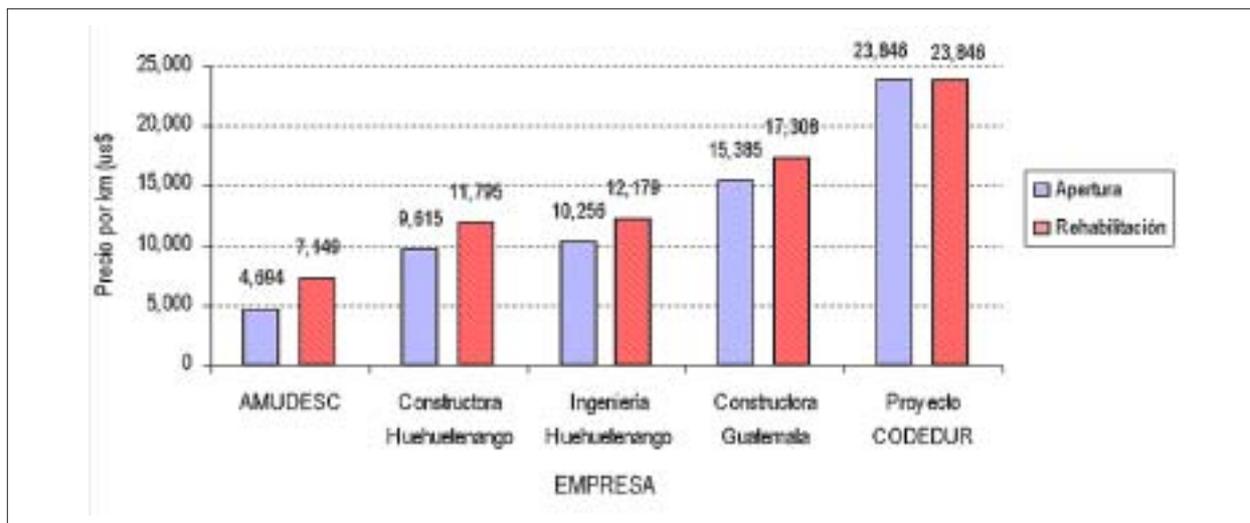


Trabajos de rehabilitación de caminos en la Sierra de los Cuchumatanes

- **Precios inferiores a los del mercado local:** Los precios de las obras construidas por AMUDESC durante 2003 han sido inferiores a los del mercado local para ese mismo año (Gráfico 5). Esta comparación de precios muestra que el precio de apertura de caminos de AMUDESC fue de US\$4,694 por km, equivalente a 47% del precio promedio de dos empresas que operan en Huehuetenango (US\$9,936 por km). Por su parte, el precio de rehabilitación de AMUDESC ascendió US\$7,149 por km, equivalente a 60% del

precio promedio de dichas empresas (US\$11,987 por km). Se estima que durante los años anteriores las diferencias de precios fueron similares.

Gráfico 5. Comparación de Precios entre AMUDESC y Otras Empresas - Año 2003 -



Fuente: *Análisis Comparativo de los Costos de Apertura y Rehabilitación de Caminos Rurales*, Henry Perret, AMUDESC-PREVAL, Julio/2003.

- **Calidad de los caminos:** Las características técnicas y la calidad de los caminos abiertos y rehabilitados por AMUDESC son similares, y en algunos casos mejores, a las de los construidos por otras empresas que operan en Huehuetenango, comprobándose que sus menores precios no se lograron a expensas de la calidad, durabilidad y características técnicas de las vías.
- **Razones de los precios inferiores:** Las razones de los menores precios de AMUDESC consistieron esencialmente en una menor valorización del costo horario de la maquinaria. A efecto de clarificar este concepto y emitir recomendaciones orientadas a optimizar el cálculo del precio de los trabajos, se analiza el costo total de construcción, discriminado en sus dos componentes, costo de posesión y costo de operación.
 - ♦ **Costos de posesión:** Son los derivados de la inversión del capital en la compra de las máquinas y se generan aún sin que se trabaje. Esta categoría de costos incluye la depreciación, el interés del capital invertido, los seguros y algunos impuestos. La incidencia de estos costos en el costo horario de la maquinaria es elevada y equivale a 32% del costo total
 - **Depreciación:** el valor de las máquinas disminuye con el uso y con el paso del tiempo y constituye una desvalorización del capital invertido; para contrarrestar esa desvalorización se debe constituir un fondo de depreciación que permita reemplazar los equipos cuando hayan llegado al fin de su vida útil. Inicialmente (hasta 2001) este costo no era incluido en los presupuestos de AMUDESC; posteriormente se lo incorporó, pero con valores inferiores a los reales. El monto total por depreciación para todas las máquinas se estimó en US\$33,635 por año.
 - **Interés del capital invertido:** es la rentabilidad mínima del capital y equivale a la tasa de interés pasiva de mercado. Correctamente, AMUDESC no toma en cuenta este costo ya que las máquinas no son de su propiedad, pero ello explica en parte sus menores precios en relación con las empresas constructoras.

- *Seguros*: los riesgos contemplados son generalmente incendio, robo, choque y volcadura, y la prima oscila entre 1 y 2% del valor actual del equipo (depreciado); también se acostumbra la cobertura por responsabilidad civil de la empresa y daños a la propiedad de otras personas. Hasta la fecha de la sistematización las máquinas no estaban aseguradas y este rubro no era tenido en cuenta en los presupuestos, aunque ya se solicitaron cotizaciones para asegurar las máquinas.
- *Impuestos*: dentro de este rubro se incluyen: i) impuesto sobre la renta (ISR) que grava las utilidades y el valor actual de los equipos; ii) impuesto al valor agregado (IVA) equivalente a 12% sobre la facturación; y iii) placas de circulación de los camiones, que en el caso de AMUDESC son sin cargo por tratarse de máquinas exentas por haber sido registradas por el PNUD (placas MI de misión internacional). Con respecto al ISR e IVA, no se consideran en los presupuestos por el carácter de 'intermediario' de AMUDESC, que no emite facturas, por lo que no tributa impuestos.
- ♦ *Costos de Operación*: son los que se generan por el trabajo de la maquinaria e incluyen los gastos directos (combustibles, lubricantes, filtros), reposición de elementos desgastables, mantenimiento de los equipos (reparaciones y repuestos) y mano de obra. Estos costos equivalen a 68% del costo total.
 - *Gastos directos*: para la elaboración de los presupuestos estos gastos se estiman en función de las horas de trabajo de cada máquina; sin embargo, los consumos horarios utilizados para la elaboración de los presupuestos son inferiores a los estándares aceptados. No obstante, ese error se compensa parcialmente por el menor número de horas efectivamente trabajadas (medidas por horómetro del equipo y no por el tiempo de permanencia en la obra), en relación con las presupuestadas.
 - *Reposición de elementos desgastables*: incluye llantas, tren de rodaje de los tractores de oruga y cuchillas; para la elaboración de los presupuestos generalmente se usa valores inferiores a los estándares.
 - *Mantenimiento de los equipos*: Se denominan así los gastos en que se incurren al sustituir piezas del equipo por su desgaste, aún antes de que se produzca su rotura y para evitar incurrir en mayores gastos. Normalmente, estos costos son el rubro más importante de los costos de operación y dependen de la vida útil de la maquinaria y del estado general de mantenimiento, de modo que a medida que las máquinas tienen más horas de uso, estos costos aumentan. Los conceptos erróneos en los que ha incurrido AMUDESC, en relación con estos costos, son los siguientes: i) para la elaboración de los presupuestos se han tomado valores inferiores a los estándares aceptados e inclusive se los ha ido reduciendo pese a que las máquinas son cada día más viejas, con la única justificación de bajar el precio de las obras para encuadrarse dentro de las disponibilidades presupuestarias de los municipios; ii) no se ha constituido un fondo para mantenimiento, de modo de tener disponibilidad financiera cuando se necesite reparar los equipos. Para visualizar mejor este rubro de costo se estimó el monto de las reparaciones requeridas, que ascendió a US\$16,538, equivalente a 4% del monto anual de los trabajos.
 - *Mano de obra*: en los presupuestos se incluye la nómina de todo el personal (gerencial, administrativo, auxiliar, técnico, operadores, pilotos, ayudantes, etc.), por el periodo de tiempo de permanencia en dicho proyecto, estimándose además las horas extras que insumirá la ejecución. Sin embargo, no se toman en cuenta el aporte patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (10.67% del salario base) y las prestaciones laborales (25%).
- *Errores conceptuales en la elaboración de presupuestos*: De acuerdo con lo anterior, la marcada diferencia entre los precios de AMUDESC y de las empresas constructoras del mercado local se debe principalmente a que los costos de posesión no son considerados, ó que se los considera solo parcialmente. A ello se suma que para mantenimiento se estima una cantidad inferior a la real, que no se consideran beneficios y que no se tributan impuestos. Sin embargo, debe tenerse presente que una porción de esta diferencia de precios es ficticia, ya que sólo responde a errores conceptuales en la elaboración de los presupuestos.

- *Fondo de Depreciación – tarea impostergable*: La falta de un fondo de depreciación de la maquinaria compromete la sostenibilidad económica de las operaciones de AMUDESC, ya que cuando se agote la vida útil de las mismas no se contará con capital para reemplazarlas.
- *Fondo para Mantenimiento – una prioridad*: La falta de un fondo para mantenimiento de los equipos impediría contar con los recursos suficientes para hacer frente a la reparación inmediata de los equipos. Ello puede resultar crítico para las operaciones, ya que la falta de cualquier máquina principal (tractor de oruga, cargador frontal, motoniveladora, retroexcavadora) puede paralizar totalmente el convoy.

2. El eje de integración de las alcaldías

- La organización y funcionamiento regular de AMUDESC –personería jurídica, convenio de cooperación con el MAGA, gestión del convoy de maquinarias, resultados exitosos del eje de desarrollo vial, relación con otras mancomunidades del departamento de Huehuetenango, vínculos iniciales con la cooperación internacional²⁴ etc. – han permitido la integración de las alcaldías de Chiantla, San Miguel Acatán, Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista y Santa Eulalia. Integración que es particularmente significativa, si se considera la pluralidad de filiaciones políticas de los involucrados, dada la fragmentación y la polarización política que se observa en Guatemala.
- El proceso de implementación de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal de desarrollo, iniciado en los últimos meses, contribuye fuertemente en esta perspectiva dado que involucra a múltiples agentes y actores del desarrollo, facilita la elaboración de diagnósticos y propuestas compartidas y avanza en la construcción de una herramienta única de gestión y desarrollo para la mancomunidad. El cuadro número 5 precisa las características de los talleres realizados a la fecha.
- Más allá de los 273 participantes, lo significativo de este resultado es que a través de este proceso, AMUDESC empieza a “recuperar” la participación y el compromiso de las tres municipalidades que habían optado por apartarse de las actividades de la Asociación a partir del 2001, además de incorporar la participación de San Sebastián Coatán.
- Los avances en esta lógica han supuesto la ratificación de los compromisos asumidos por los alcaldes al momento de realizar la identificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas FODA de la Asociación. Su interés en la Agenda Intermunicipal ha sido planteado explícitamente por ellos y paulatinamente permite la incorporación de concejales y síndicos²⁵.
- La definición de una nueva estructura organizativa de la Asociación que será sometida a aprobación próximamente, cerrará una etapa y abrirá otra ya claramente marcada por un enfoque de desarrollo humano sostenible.

²⁴ A la fecha de la presente sistematización AMUDESC ya ha tenido alguna colaboración de GTZ, USAID y UNICEF (FODA y los talleres de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal) y está en camino a profundizar algunas de esas relaciones a la par que abre otras nuevas.

²⁵ Sobre el tema fueron particularmente enfáticos los alcaldes de San Miguel Acatán, Chiantla y Todos Santos. Sobre la importancia de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal para el futuro de AMUDESC se pronunciaron varios de los concejales y síndicos de Chiantla.

Cuadro No.5
Características de los talleres de consulta

Sector	San Miguel	Chiantla	Todos Santos	Concepción	San Rafael	San Sebastián	Santa Eulalia	Soloma	San Juan Ixcoy	Regional	Total
Recursos naturales	2	5	5	4	2	2	4	3	3	13	43
Medio ambiente	0	6	1	2	3	1	3	0	1	2	19
Cultura y deportes	1	2	1	1	1	0	1	1	0	1	9
Turismo	1	1	1	1	0	0	1	1	0	1	7
DEL	1	2	2	2	0	0	0	0	2	4	13
Desarrollo productivo	1	2	1	0	1	1	1	0	0	2	9
Seguridad	1	2	1	1	1	1	1	1	1	2	12
Derechos Humanos	1	4	1	0	0	0	4	2	0	4	16
Justicia	2	3	2	1	1	1	4	1	1	0	16
Fortalecimiento Inst.	0	2	1	1	0	0	2	0	1	2	9
Salud	1	1	2	1	1	1	2	3	1	0	13
Educación	2	6	2	1	1	1	2	2	2	2	21
Vivienda	1	3	1	1	0	2	0	1	1	0	10
Comunicaciones	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	5
Electrificación	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	3
Agua	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	4
Género	1	2	1	0	0	0	2	0	2	2	10
Jóvenes	4	3	1	0	1	0	2	0	1	0	12
Organización Ciudad.	5	4	3	8	2	1	3	0	2	0	28
Pueblos mayas	0	0	1	1	0	0	4	0	1	0	7
Tercera Edad	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	4
Iglesias	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	3
Total	27	54	30	26	14	11	38	15	21	37	273

Fuente: Sistema de registro de AMUDESC

Elaboración Propia

3. El eje de fortalecimiento municipal

- AMUDESC, aprovechando el nuevo marco normativo sobre descentralización y participación ciudadana, ha incorporado activamente al proceso de elaboración de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal a los coordinadores de las OMPs de las 9 municipalidades de su área de intervención²⁶. La organización y gestión de este proceso supone un nivel inicial de capacitación de los recursos humanos involucrados en la misma.
- El sistema de información intermunicipal (SIIM) se encuentra en pleno proceso de desarrollo y constituye una buena base como lo muestra el cuadro número 6.

²⁶ En el caso del municipio que no cuentan aún con esta oficina, Santa Eulalia, quien viene participando es el Técnico Forestal de la municipalidad, encargado de la OMP.

Cuadro No.6
Avance del SIIM

Información general y de población	Caracterización de municipalidades	Información básica	Base de datos temática espacial digital de información básica	AGROFOTO-MAPAS	Planes municipales/ Diagnósticos	Estrategias de reducción de la pobreza
Territorio Economía Agro economía Uso del suelo Cultivos Infraestructura Acciones MAGA Expectativas Org.Productores ASOCUCH Alcaldes auxil.	31 municipalidades de Huehuetenango incluyendo las 9 del área de intervención.	Carreteras Servicios Mercados Fuentes de agua Censo 1994 Censo 2003	Red vial Hidrografía Curvas de nivel Cuencas Área protegida Índices sociales Serie de suelos Taxonomía Pendientes Geología Recarga hídrica Zonas de vida Clima Temperatura Precipitación Uso de tierra Obras civiles Servicios públ. Poblados Obras civiles	Capacidad de uso Conflicto de uso Cuencas hidrográficas Isoyetas Pendientes Uso de Suelo	Chiantla Concepción H. San Juan Ixcoy San Miguel A. Todos Santos C.	San Rafael I. San Sebastián Santa Eulalia

Fuente: Sistema de registro de AMUDESC – (Elaboración propia)

AMUDESC – MODELO INSTITUCIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL: En sentido estricto AMUDESC está validando un modelo de mancomunidad de municipalidades organizado a partir de un enfoque de desarrollo humano sostenible para mejorar la calidad de vida de sus poblaciones mediante procesos de planificación participativa y concertación de intereses de los distintos actores involucrados. Este modelo que les permite mejorar su capacidad de interlocución, ha influido sin duda en la creación de otras dos mancomunidades en el mismo departamento, la mancomunidad de los Huistas y la del sur de Huehuetenango, ambas ligadas al desarrollo vial a partir del proyecto de caminos rurales del Banco Mundial.

IV. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

1. Conclusiones

- Los resultados de la intervención de AMUDESC, recién reseñados, muestran la consolidación paulatina de un modelo que está potenciando su capacidad de interlocución e incidencia a nivel nacional, regional y departamental, que viene avanzando en una práctica de intervención concertada en sus comunidades, en las que se observa una participación y una disposición a involucrarse, crecientes. Este proceso es posible por la voluntad política de los alcaldes integrantes, por la cohesión de la Unidad Técnica que realiza un trabajo profesional y comprometido a partir de una visión clara del proceso en curso, así como por el significativo éxito que han tenido en su intervención en el desarrollo vial, que encuentra su raíz en el PCUCH.
- Tales resultados, que sin duda hablan de las fortalezas y potencialidades de un proceso importante, permiten ver también algunas debilidades que influyen en la velocidad y consolidación del mismo y que deben ser asumidas a futuro como desafíos que se tendrán que atender y entre las que queremos destacar las siguientes:
 - ♦ *La participación de la comunidad:* En general, la participación de la comunidad es débil y limitada en muchos casos a la presentación de “demandas”. Salvo excepciones, que dependen fundamentalmente del estilo de cada alcalde, la AMUDESC es percibida por las comunidades como una empresa constructora que les ha generado significativos beneficios en términos de acceso vial. En general, las comunidades desconocen el sentido, la visión y la propuesta de AMUDESC, así como algunos procesos estratégicos como la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.
 - ♦ *De Asociación de Alcaldes a Mancomunidad de Municipalidades:* AMUDESC busca ser una mancomunidad de municipalidades. No obstante y en sentido estricto, hoy día es una asociación de alcaldes comprometidos con un enfoque de desarrollo y con una voluntad política compartida. Las corporaciones municipales, con excepciones y en diferentes grados, no se encuentran plenamente comprometidas con la marcha y el futuro de la Asociación. Al interior de las corporaciones, el grado de información y compromiso de concejales y síndicos es muy desigual y heterogéneo, mientras que los Tesoreros y Secretarios, que son parte central del “poder real” de las municipalidades, desconocen si no se resisten al proyecto de AMUDESC.
 - ♦ *La visión de su sostenibilidad:* Desde su creación, el desafío mayor de AMUDESC fue el de su sostenibilidad. La Asociación desarrolló una visión de sostenibilidad, fuertemente anclada en el uso del convoy de maquinarias, la contribución de las comunidades y los aportes de las municipalidades para la construcción de carreteras. Siendo significativos sus avances en ese sentido, AMUDESC descuidó la dimensión más social y política que involucra un compromiso más activo de las corporaciones municipales, pero sobre todo de la comunidad con aquella. Compromiso que demanda formas de promoción y fortalecimiento de la organización social, de desarrollo de capacidades y activa participación de las corporaciones municipales como conjunto y de una estrategia clara de movilización del capital social con el que cuentan.
 - ♦ *El cálculo de los costos de las obras viales:* Como mencionado anteriormente, los precios de AMUDESC son inferiores a los del mercado local; esto sin duda genera un sensible ahorro de recursos municipales. Parte de ese ahorro se debe a que AMUDESC es una entidad no lucrativa que no tributa impuestos debido a su condición de intermediaria entre los proveedores de insumos y los municipios. No obstante, en parte, el “ahorro” también se debe a la errónea valoración del costo horario de la maquinaria en el presupuesto de las obras (disminución ficticia del precio).

- ♦ *La apropiación de la visión:* El enfoque de desarrollo humano sostenible que postula AMUDESC debiera constituir el centro de su intervención; sin embargo, éste no es cabalmente entendido ni asumido por los distintos actores involucrados. Es necesaria, por tanto, una discusión y difusión significativamente mayores a las actuales respecto de la visión y misión de AMUDESC, a fin de que los diversos actores comprometidos se apropien plenamente y participen del proceso.
 - ♦ *Debilidades en los procesos:* Las debilidades anteriores explican/generan algunas limitaciones en los exitosos procesos desarrollados. Así, el eje de desarrollo vial no contribuye sino a la organización coyuntural –mientras se hace la obra- de la comunidad; el eje de fortalecimiento municipal no involucra directamente al concejo municipal o a otras instituciones; el eje de integración municipal carece aún de una estrategia clara de uso de las ricas bases de información de la Unidad Técnica para la toma de decisiones y la formulación de políticas o para la definición de criterios para priorizar las obras.
 - ♦ *Barreras financieras:* Las características del aporte constitucional, principal componente de las finanzas municipales, y la misma lógica de su funcionamiento, dificultan muchas veces, la operación de la Asociación afectando incluso la oportunidad de las remuneraciones de los trabajadores.
 - ♦ *Enfoque de género:* AMUDESC, no obstante postula un enfoque de desarrollo humano sostenible, no contempla aún la dimensión de género en su intervención. La revisión de este aspecto sería vital dada la ostensible discriminación existente en el área donde opera.
- Lo descrito anteriormente demuestra el indiscutible potencial de AMUDESC para consolidarse como una mancomunidad de municipalidades que actúe como un ente facilitador del desarrollo humano a través de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal que tiene en curso. Para el logro de lo antedicho, resultará indispensable la voluntad política de sus integrantes y la incorporación más directa de las comunidades. Asimismo, el desarrollo de capacidades que le permitan aprovechar las oportunidades que ofrece el nuevo marco normativo y el interés de la cooperación internacional por el desarrollo en los procesos de descentralización, democracia y desarrollo local. La estrategia de acción hacia arriba (las municipalidades, el departamento y el país) y hacia abajo (el empoderamiento y fortalecimiento de las comunidades y sus organizaciones) en la que está caminando la Asociación, constituye su principal apuesta. Para que la AMUDESC afronte estos retos y, a la luz del ejercicio de sistematización, se derivan un conjunto de recomendaciones:

2. Recomendaciones

- *En el eje de desarrollo vial:* Para avanzar hacia una efectiva participación y fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad: en cada obra se debería crear un comité de mantenimiento al que se le transferirían herramientas y capacidades para realizar los trabajos. El costo que esto implique, sería incorporado al presupuesto total de cada obra. Eventualmente, los comités de mantenimiento podrían derivar en microempresas de servicios, con características similares a las existentes en otros países, que han sido alentadas por el Banco Mundial (Perú es un caso exitoso);
 - i) Idealmente, la entrega de cada obra debiera ser aprovechada para definir la participación de las comunidades en la actualización de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal. Para ello, se debería impartir una capacitación técnica elemental a los comités de mantenimiento de las obras, con el objetivo de comprometer a sus integrantes con los procesos más amplios de AMUDESC;
 - ii) Avanzar en la definición de criterios para establecer las prioridades de las obras (población involucrada, aporte de la comunidad, pobreza, potencialidad en el mercado, etc.) en función de los objetivos de la Asociación;Revisar la estructura de costos de las obras y reajustarla sin perder competitividad, de acuerdo con las necesidades del Plan de trabajo de AMUDESC. Indispensable será la creación de un fondo que permita

la renovación de maquinaria al término de su vida útil y la realización sistemática de mantenimientos preventivos. La existencia del fondo evitaría tropezar con dificultades financieras que puedan alterar el programa regular de mantenimiento de la maquinaria, además de disponer de recursos para acciones en las nuevas dimensiones planteadas .

- *En el eje de integración de los alcaldes de la Sierra de los Cuchumatanes:* i) Avanzar hacia una integración de municipalidades lo que supone incidir en los Concejos Municipales y en los principales funcionarios de las corporaciones. ii) Recuperar la participación de las cuatro municipalidades que no están activas buscando involucrarlas en la Agenda de Desarrollo Intermunicipal, iii) Establecer convenios de colaboración, complementariedad, e intercambio de experiencias e incidencia en el CODEDUR.
- *En el eje de fortalecimiento municipal:* i) i) A fin de prevenir conflictos y de subordinar a los poderes tradicionales a los procesos en curso, convertir a los Concejos Municipales en actores directos de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal y comprometer la participación de los tesoreros de las municipalidades en la misma. ii) Trabajar una estrategia de difusión de los resultados del proceso. iii) Identificar, de manera precisa, las fuentes y formas de financiamiento potenciales para los proyectos estratégicos identificados y priorizados. iv) Implementar un plan de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en las OMPs (diagnóstico de necesidades, criterios de priorización, formulación de proyectos, herramientas de planeamiento).
- *En el plano institucional operativo:* i) Ratificar el compromiso asumido con la Agenda de Desarrollo Intermunicipal buscando que los municipios hagan un aporte mínimo que garantice un presupuesto específico para este fin. ii) Concluir el proceso de planificación estratégica de la AMUDESC, iniciado en la práctica con la realización del análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. iii) Incorporar a partir del presente ejercicio, una práctica regular de sistematización de los principales procesos que comprometen a la Asociación. iv) Definir una estrategia de comunicación y difusión de las actividades de AMUDESC, precisando sus distintas audiencias y aprovechando entre otros instrumentos, su página Web. v) Organizar el valioso banco de información actualmente existente, en función a su utilidad para la toma de decisiones, la definición de políticas y la formulación de proyectos.
- *En el plano de la sostenibilidad financiera:* i) Dadas las características de la intervención futura que AMUDESC pretende, es preciso identificar posibilidades de acceso a recursos nacionales tipo FIS, FONAPAZ o a los recursos administrados por el CODEDUR. ii) Identificar oportunidades con la cooperación internacional, en particular con la cooperación bilateral (Unión Europea, USAID, ACDI y GTZ tienen programas en estos terrenos en América Latina). iii) Desarrollar acciones de complementariedad con los programas de Naciones Unidas (UNICEF, PNUD etc.). iv) Explorar las posibilidades de vender servicios al programa de caminos rurales que el Banco Mundial está iniciando en Huehuetenango, sin afectar la capacidad del convoy de maquinaria para cumplir con su fin principal.
- *En el plano político:* AMUDESC debería organizar foros de presentación de sus actividades, invitando a todos los partidos políticos para involucrarlos y comprometerlos con el futuro de la Asociación.

Recomendación general: La experiencia de AMUDESC que encuentra claramente en su origen la contribución del FIDA, por lo que tiene de innovador y por su importante proceso en la construcción de la sostenibilidad financiera institucional, debiera ser considerada como un interlocutor válido para cualquier intervención que se prevea en su área de acción. La consolidación definitiva de su capacidad institucional permitiría fortalecer los procesos de planificación participativa y de concertación del desarrollo humano de las comunidades de la zona, mejorando, sin duda, su capacidad organizativa y su calidad de vida.

3. Lecciones aprendidas

- *Estrategia de Transferencia de los Proyectos:* La vinculación PCUCH-AMUDESC enseña la importancia de abordar estrategias de transferencia a la finalización de un programa o proyecto. Cuando estas estrategias están, además, claramente definidas, los activos de un proyecto se transforman en los activos de una nueva intervención que puede potenciar y ampliar los resultados del programa o proyecto inicial. En este proceso, no basta con la identificación de los actores: se trata de empoderarlos y desarrollar con ellos distintas capacidades que permitan una transferencia exitosa.
- *Retos post proyecto para hacer “sostenible” la sostenibilidad:* El esfuerzo de programas y proyectos de desarrollo, como el caso del PCUCH, que enfatizan en la transferencia de activos a su finalización buscando generar nuevos procesos sostenibles, debieran contemplar un período complementario de colaboración financiera directa a la nueva experiencia. Sólo así será posible lograr que la estrategia de sostenibilidad resulte sostenible en el largo plazo.
- *El Rol de los Gobiernos Locales:* El papel de los gobiernos locales es central en el desarrollo de sus comunidades. Este papel se fortalece y se legitima/relegitima cuando las municipalidades buscan la participación de sus ciudadanos. La experiencia de AMUDESC, a pesar de sus debilidades en esta materia, muestra que las posibilidades de consolidación de estos procesos y su propia velocidad están ligadas al mayor o menor grado de participación de la población.
- *La importancia de una adecuada lectura del contexto:* El cambio del marco normativo guatemalteco y su aprovechamiento por AMUDESC, muestran la importancia de analizar, entender y aprovechar los factores del contexto cuando es el caso que éstos son favorables y de defenderse cuando se trata de la situación contraria.
- *La Planificación Estratégica:* La claridad en la misión de cualquier organización así como la definición de objetivos precisos –como es el caso de AMUDESC- permite no solo la consecución de resultados sino su adecuada evaluación.
- *Reflexión crítica para mejorar la acción:* El ejercicio permanente del análisis crítico de la práctica de una organización, permite corregir debilidades y abrir nuevos procesos como lo demuestra el caso de la Agenda de Desarrollo Intermunicipal.
- *Multidimensionalidad de la Sostenibilidad:* La sostenibilidad en las intervenciones de desarrollo tiene una importante dimensión financiera, pero no se agota en ella. Sus componentes sociales y políticos son igualmente significativos en la perspectiva del cumplimiento de la misión de una organización como AMUDESC.
- *Soporte Institucional de las Acciones de Desarrollo:* La construcción de una institucionalidad propia y el compromiso claro de distintos actores con ella es una condición para la afirmación plena de asociaciones comprometidas con el desarrollo. El compromiso de los individuos –los alcaldes en este caso- no basta para asegurar los procesos.

Agradecimientos

El presente informe es resultado de un trabajo colectivo que ha supuesto el esfuerzo y el interés de mucha gente. De allí el imperativo de agradecer a FIDA y a PREVAL, en primer lugar, por la confianza que supone el encargo. A Ada Ocampo en particular por su profesionalidad y su interés permanente con el mismo.

Los compañeros de AMUDESC son, en sentido estricto, los actores y dueños de esta historia. Sin su concurso y su participación activa la presente sistematización no habría sido posible. Mi reconocimiento a Carlos Más, Leandro López y Carlos Rivera que compartieron conmigo su conocimiento y sus reflexiones con absoluta transparencia y que facilitaron permanentemente mi trabajo.

Los 5 alcaldes integrantes de la junta directiva de la Asociación, varios de sus concejales y síndicos, los encargados de las OMPs y 98 líderes de 21 comunidades dedicaron su tiempo y toleraron mi desconocimiento y a veces mi impertinencia. Varios de ellos participaron en los dos talleres organizados, haciendo incómodos viajes, para hacer posible esta redacción final.

Don Mario y don Boanerges me acompañaron en las distintas visitas y me reglaron con sus respectivas historias.

A todos ellos mi reconocimiento y mi esperanza en que el resultado de este ejercicio los refleje y les sea de utilidad.

Eduardo Ballón Eche garay
Lima, agosto del 2003

Bibliografía y material revisado

- AMUDESC. 2002a: *Informe anual de actividades: año 2001*, Guatemala.
- AMUDESC. 2002b: *Informe del taller FODA de AMUDESC*, con el apoyo de GTZ, 15 de febrero, Guatemala.
- AMUDESC. 2002c: *Nota Informativa*, número 1, setiembre, Guatemala.
- AMUDESC. 2002d: *Nota Informativa*, número 2, octubre, Guatemala.
- AMUDESC. 2002e: *Síntesis de información del Censo de 1994 sobre el departamento de Huehuetenago*, Guatemala
- AMUDESC. 2003a: *Propuesta para la operación y sistematización de los servicios del área de infraestructura de la AMUDESC*, Chiantla.
- AMUDESC. 2003b: *Un modelo de administración intermunicipal para el desarrollo de infraestructura*, documento interno, 1 de agosto, Chiantla.
- AMUDESC. Sin fecha : *¿Qué es AMUDESC?*, documento de difusión limitada.
- AMUDESC. Sf b: *Proceso de elaboración de la agenda de desarrollo intermunicipal continua*, documento de difusión limitada.
- AMUDESC. Sf c: *Asociación de municipalidades para el desarrollo sostenible de la Sierra de los Cuchumatanes*, power point de presentación institucional.
- Berdegú, Julio; Ocampo, Ada y Germán Escobar. 2000a: *Sistematización de experiencias locales de Desarrollo Agrícola y Rural, Guía Metodológica*; versión I, FIDAMERICA y PREVAL.
- Berdegú, Julio; Ocampo, Ada y Germán Escobar. 2000b: *Sistematización de experiencias locales de Desarrollo Agrícola y Rural, Guía de Terreno*; versión I, FIDAMERICA y PREVAL.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN).2003: *Por una política efectiva de descentralización*, Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística, República de Guatemala. 2003: *Población y locales de habitación particulares censados según departamentos y municipios. (Cifras definitivas)*, UNFPA, Guatemala.
- Mérida, Marlon. 2003: *PCUCH: Análisis de convergencia de recursos de infraestructura, construcción y rehabilitación de caminos rurales*. Chiantla.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Gobierno de Guatemala. 2000: *Memoria acumulada de labores. Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes*, Huehuetenango, Guatemala.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Gobierno de Guatemala. 2001: *Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes. Informe de Evaluación del Proyecto (ITP)*, noviembre, Guatemala.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Gobierno de Guatemala. Sin fecha: *Transferencia de la prestación de servicios técnicos a las organizaciones de productores. Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes*, Serie de Publicaciones Ruta, Huehuetenango, Guatemala.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. 2000: *Situación de los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales*, MINUGUA, diciembre, Guatemala.

Perret, Henry. 2003: *Análisis comparativo de costos de apertura y rehabilitación de caminos rurales. Informe final*, FIDA-PREVAL, julio, Córdoba, Argentina.

Piña, Jorge César. 2002: *Términos de referencia para la sistematización de los casos Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH) y Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Sostenible de los Cuchumatanes*, Informe Final, PREVAL.

Proyecto de Desarrollo Rural de la Sierra de los Cuchumatanes (296 GM). 1998: *Evaluación de medio término. Primer borrador*, Chiantla.

Red Interinstitucional Presidencia de la República, Konrad Adenauer Stiftung, SEPAZ, SEGEPLAN. 2002: *Insumos para el trabajo de los Consejos de Desarrollo*, Comisión Paritaria de Reforma y Participación, Guatemala.

Anexo N° 2

RELACIÓN DE PERSONAS ENTREVISTADAS Y/O PARTICIPANTES EN EL TALLER DE SISTEMATIZACIÓN

I. Unidad Técnica de AMUDESC

1. Carlos Más López, Gerente
2. Carlos Rivera Pomés, Asesor Técnico
3. Leandro López Pascual, Responsable del Sistema de Información Intermunicipal
4. Boris Ernesto Ovalle, Encargado de Presupuesto y Dibujo Técnico
5. Boanerges Monroy, Jefe de Operaciones
6. Cira del Valle Mérida, Secretaria
7. Jesús Acevedo, Consultor

II. Alcaldes

8. Ricardo Herrera Alvarado, Presidente de AMUDESC y Alcalde de Chiantla
9. Julián Mendoza Bautista, Secretario de AMUDESC y Alcalde de Todos Santos Cuchumatán
10. Miguel Florencio Andrés, Tesorero de AMUDESC y Alcalde de San Miguel Acatán
11. Gaspar Jiménez Ramírez, Vocal 1 de AMUDESC y Alcalde de Concepción Huista
12. Rogelio Francisco Juárez, Vocal 2 de AMUDESC y Alcalde de Santa Eulalia

III. Concejales y Síndicos

13. Fidelio Alvarado Ramírez, Municipalidad de Concepción Huista
14. Bartolo Sebastián Diego, Municipalidad de Santa Eulalia
15. Pedro Domingo Juan, Municipalidad de Santa Eulalia
16. Mariano Matías Abilón, Municipalidad de Todos Santos Cuchumatán
17. Cristina Chales Mendoza, Municipalidad de Todos Santos Cuchumatán
18. Marco Alonso Aguirre, Municipalidad de Chiantla
19. Rolando Chávez, Municipalidad de Chiantla
20. José Gómez, Municipalidad de Chiantla
21. Fernando López, Municipalidad de Chiantla
22. Roberto Figueroa, Municipalidad de Chiantla
23. Roberto López, Municipalidad de Chiantla
24. Estela Tello, Municipalidad de Chiantla
25. Edín Otoniel López del Valle, Municipalidad de Chiantla
26. Julio Chávez, Municipalidad de Chiantla
27. Miguel Andrés Gaspar, Municipalidad de San Miguel Acatán
28. Diego Mateo Tomás, Municipalidad de San Miguel Acatán
29. Jesús Matías Gaspar, Municipalidad de San Miguel Acatán

IV. Oficinas Municipales de Planificación

30. Eusebio Sánchez Lara, Coordinador de la OMP de Chiantla
31. Aracely Larios Mendoza, Coordinadora de la OMP de San Juan Ixcoy
32. Xiomara Lima Escobar, Coordinadora de la OMP de Concepción Huista

33. Rosa Rivera, OMP de Chiantla
34. Lupita Alicia Manuel Pedro, Coordinadora de la OMP de San Miguel Acatán
35. Julio Guillermo González, Técnico de apoyo de la OMP de San Miguel Acatán
36. Osmar Alexander López, Técnico Forestal encargado de la OMP de Santa Eulalia
37. Gustavo Adolfo Silvestre Reyes, Planificador de la OMP de Todos Santos Cuchumatán

V. Otros

38. Marlon Mérida, Responsable de SyE de PROCUH

VI. Líderes de Comunidades

- Reunión con 3 líderes de las comunidades El Carpintero, Torlón y Chichalum de la Municipalidad de Chiantla.
- Reunión con 27 líderes de la comunidad Nueva Comunidad de la Municipalidad de Chiantla.
- Reunión con 47 líderes de las comunidades de Ticajó, Coya, Elmul, Cheche, Naptaj, Canul, Alcalcoya, Ocamac, Xocol, Campte, Sioja y Poza de la Municipalidad de San Miguel Acatán.
- Reunión con 12 líderes de las comunidades de Quixabaj, Nancultaj, Yichjoyom y Chozumil de la Municipalidad de Santa Eulalia.
- Reunión con 9 líderes de la comunidad de Onlaj de la Municipalidad de Concepción Huista

VII. Cuadro de Síntesis

Entrevistados/Participantes	Número
Funcionarios y trabajadores de AMUDESC	7
Alcaldes	5
Concejales y Síndicos	17
Funcionarios de OMPs	8
Otros	1
Líderes de Comunidades	98 (*)
TOTAL	136

(*) 21 comunidades en 4 municipalidades

Anexo N° 3

SÍNTESIS DEL TALLER DE SISTEMATIZACIÓN DE AMUDESC CHIANTLA, 8.08.2003

1. Participantes: 23 participantes en total

- ◆ 4 alcaldes (Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista, San Miguel Acatán y Santa Eulalia)
- ◆ 5 concejales y síndicos de 3 municipalidades (Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista y Santa Eulalia)
- ◆ 8 integrantes de OMPs de 6 municipalidades (Chiantla, Todos Santos Cuchumatán, Concepción Huista, San Miguel Acatán, Santa Eulalia y San Juan Ixcoy).
- ◆ 5 integrantes de la Unidad Técnica de AMUDESC
- ◆ 1 consultor de AMUDESC

2. Programa:

- ◆ Bienvenida y presentación de los participantes
- ◆ Presentación de los objetivos del taller: Consultor
- ◆ Exposición: Sistematización: ¿Qué? ¿Para qué? ¿Cómo?: Consultor, a partir de la propuesta de FID-AMERICA y PREVAL (Berdegué, Ocampo y Escobar; 2000a)
- ◆ Identificación de los actores principales de la experiencia AMUDESC: Plenaria
- ◆ Trabajo de grupos y plenaria de discusión: Las visiones/intereses de los actores identificados de la experiencia AMUDESC al inicio del proceso y en la actualidad
- ◆ Trabajo de grupos y plenaria de discusión: El proceso de intervención en los tres ejes priorizados por AMUDESC (Piña, 2003):
 - ◆ desarrollo vial
 - ◆ integración de las alcaldías de los Cuchumatanes
 - ◆ fortalecimiento municipal
- ◆ Clausura del taller.

3. Síntesis de resultados:

- ◆ *Actores directos identificados:*
 - ◆ Corporaciones municipales
 - ◆ Comunidades
 - ◆ Unidad técnica de AMUDESC
 - ◆ Cooperación Internacional: PCUCH
 - ◆ OMPs
 - ◆ MAGA

◆ *Visiones/intereses de los actores identificados al inicio del proceso y en la actualidad:*

Actor	Visión/interés inicial	Visión/interés actual
Corporación Municipal	Conformación de asociación legal de municipalidades para recuperar convoy de maquinarias de un proyecto que terminaba su ciclo, para trabajar proyectos estratégicos priorizados por cada municipio para su desarrollo vial, planificados en tiempo y a costo equitativo.	Con la satisfacción del desarrollo de los distintos proyectos viales se amplía la visión a otros ejes temáticos para lograr el desarrollo integral de proyectos y programas para satisfacer las necesidades priorizadas por las comunidades de cada uno de los municipios.
Comunidad	No estaba claro. No participan en el proceso de organización de AMUDESC	<ul style="list-style-type: none"> . Conocen la organización y su trabajo en infraestructura vial. . Reconocen participación activa de su municipalidad. . Mayor participación en ejecución de proyectos infraestructura vial. . Temor desintegración AMUDESC por elecciones locales.
Unidad Técnica	Nació por desaparición de PCUCH por lo que se reunió a los alcaldes para hacer una asociación. AMUDESC nace con una directiva de alcaldes y una Unidad Técnica que viene de PCUCH. Enfoque centrado en infraestructura.	<ul style="list-style-type: none"> . Articulación de equipo que tiene gerencia, UT, administración y operaciones. . Maquinarias que tienen en promedio 9,000 horas c/u, 80% operativa. . Equipo insuficiente para demanda actual. . Tras planificación estratégica del 2002 pasan a visión sistemática de desarrollo integral. . Conocida nacional e internacionalmente
PCUCH(Cooperación Internacional)	PCUCH con el apoyo de FIDA enmarcado en el enfoque del desarrollo integral (DRI) que incorpora paulatinamente a los municipios y alienta procesos de participación en las comunidades. AMUDESC es alentada para transferir eje de desarrollo de infraestructura vial y convoy de maquinaria.	Proceso de planificación estratégica y enfoque de desarrollo humano sostenible facilitan consolidación de AMUDESC que alienta la integración y el fortalecimiento municipal así como la participación comunitaria y ciudadana. AMUDESC incorpora producción, medio ambiente, servicios básicos y capacitación.
OMPs	No existían	<ul style="list-style-type: none"> . Integradas en la Unidad Técnica intermunicipal. . Cumpliendo las funciones que establece la ley. . Vínculo directo entre municipalidad, AMUDESC y sociedad civil. . En proceso de implementación y fortalecimiento.
MAGA	No perder el trabajo realizado por PCUCH en pro del desarrollo de comunidades que integran municipios de la Asociación, garantizando sostenibilidad de ésta	No está involucrado.

◆ El proceso de intervención por eje priorizado

Eje	Actividades y secuencia	Responsabilidad de los actores	Estrategias	Recursos	Factores del contexto
Desarrollo vial	<ul style="list-style-type: none"> . Diagnóstico: 15 días. . Priorización: 1 día. . Planificación: 1 día. . Ejecución: 2-3 meses 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Concejo municipal (OMP)</i>: diagnóstica y prioriza los proyectos. . <i>UT</i>: planifica y ejecuta los proyectos. . <i>Comunidad</i>: demanda y apoya ejecución proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> . Priorización de necesidades. . Consensuar ejecución proyectos por municipios y definición de cronograma. . Motivación a comunidad para participación en ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Humanos</i>: comunidad (mano de obra no calificada) y convoy . <i>Materiales</i>: materiales, cemento, hierro etc. . <i>Financieros</i>: Municipalidad y comunidad 	<p>FACILITAN O DIFICULTAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Voluntad política . Apoyo comunitario . Estado de maquinaria . Recursos disponibles . Clima . Condiciones de terreno . Ubicación
Integración de las alcaldías	<p>PCUCH:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Centralización de proyectos viales en municipalidades . Convoy maquinaria actúa . Visitas a alcaldes para planificar proyectos . Gastos gradualmente compartidos <p>AMUDESC:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Se crea en base a proyectos vías. . Organización de UT y gerencia. . 2002: planificación estratégica y nuevo enfoque 		<p>PCUCH:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Transferencia del convoy de maquinarias e impulso a Asociación. <p>AMUDESC:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Mantenimiento y optimización del convoy . Planificación estratégica 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Humanos</i>: UT incorpora gente del PCUCH + 2002 se incorporan OMPs + mayores lazos con alcaldes y corporaciones. . <i>Materiales</i>: convoy PCUCH + arriendo y compra equipos adicionales. . <i>Financieros</i>: municipios y comunidades. 	<p>FACILITAN O DIFICULTAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Voluntad política de alcaldías. . Capacidad de la UT. . Participación de la comunidad. . Nueva legislación. . Construcción/consolidación del CODEDUR.
Fortalecimiento municipal	<ul style="list-style-type: none"> . Transferencia de plan de desarrollo municipios de PCUCH. . 2001: legalización AMUDESC . 2002: plan estratégico con nuevo enfoque. . Talleres agenda de desarrollo intermunicipal. . Incremento convoy. . Integración OMPs. . AMUDESC con otras mancomunidades 		<ul style="list-style-type: none"> . Asociación de municipalidades. . Formalización convenio de largo plazo. . Voluntad política de corporaciones. . Agenda desarrollo. . Aportes voluntarios. . Vinculación de OMPs a agenda. . Vinculación a CODEDUR 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Humanos</i>: UT y OMPs. . <i>Materiales</i>: Maquinarias y material de construcción. . <i>Financieros</i>: Aportes municipales en base a aporte constitucional. 	<p>FACILITAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Nueva generación alcaldes. . Legislación . Participación . Orientación de coop. internac. <p>DIFICULTAN:</p> <ul style="list-style-type: none"> . Escenario político confuso. . Transición gobiernos locales . Financiamiento insuficiente. . Casos de falta de voluntad.



“LOGROS Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA COMARCA NGÄBE Y BUGLÉ”

UN ENSAYO PARA SU SISTEMATIZACIÓN

Vicente Brackelaire¹ y Olga Lucía Molano²

Setiembre 2003

¹ Consultor especialista en Pueblos Indígenas, Rua Gastão Baiana 151 Cob.02, CEP 22071 030 Rio de Janeiro - Brasil – Correo Electrónico: vibra@alternex.com.br

² Consultora especialista en Gestión Cultural, Casilla Postal 27-0149, Lima – Perú. Correo Electrónico: olgalucia@molanolara.com

Índice de la sistematización

Prólogo	90
Resumen	92
I. Introducción sobre la sistematización	95
II. La situación inicial: el Pueblo Ngäbe y Buglé, su cultura y territorio	97
2.1. La cultura Ngäbe Buglé	97
2.2. Contexto histórico de lucha por el territorio	98
III. La constitución de la comarca Ngäbe Buglé	100
IV. Los apoyos al proceso	101
4.1. Proyecto de Desarrollo Rural de la Comunidades Ngäbe Buglé (con el FIDA)	101
4.2. Proyecto Agroforestal Ngäbe Buglé con la GTZ	103
4.3. Otros apoyos y proyectos	104
V. La situación final	105
5.1. Los logros importantes en la vida del Pueblo Ngäbe Buglé con la Comarca	105
5.2. Los desafíos para el futuro del Pueblo Ngäbe Buglé	108
VI. Las lecciones aprendidas con la Comarca	111
VII. A manera de concluir la sistematización	113
Abreviaciones	115
Bibliografía	117
Personas entrevistadas	120

Prólogo

La lucha de la Comarca Ngäbe-Buglé toma mayor fortaleza con la celebración del Congreso Nacional realizado en Altos de Jesús, entre el 7 y el 10 de marzo de 1969. El Congreso Nacional fue coordinado por los dirigentes Camilo Ortega, Lorenzo Rodríguez (Q.p.d), el cacique Temistoclés Ortega de Sambú y Estanislao López de Kuna Yala. El Congreso fue determinante para la definición de la línea a seguir para la creación de la Comarca.

La propuesta de la creación de la ley y del territorio Comarcal implicó, para el pueblo Ngäbe, grandes luchas, la celebración de siete Congresos Generales, más de veinte Congresos Regionales y Locales y un alto costo en vidas humanas. Asimismo, huelgas de hambre y la realización de tres Caminatas: Alto de Jesús a Panamá en 1983; Caminata de la Dignidad de Sitio Prado, Migarigoté a Panamá en 1986; San Félix a Panamá en 1996. También se realizaron diferentes manifestaciones y el cierre de la Vía Interamericana, en tres ocasiones, en la región Kodriri.

Fue en la región Veraguas en donde se comenzaron a tejer las diferentes redes de coordinación para lograr el reconocimiento de la Comarca. Veraguas fue, no obstante, la región que perdió mayor cantidad de territorio. Cuarenta y cinco comunidades de la región Kodriri, 50% de la región Nokribo y 10% de la región Nedri, quedaron fuera del territorio actual; no obstante estas comunidades continúan aspirando pertenecer a la Comarca Ngäbe – Buglé.

La creación de la Ley No. 10, y el decreto ejecutivo 194, Carta Orgánica y la Ley No. 69 fue un logro obtenido por la lucha del pueblo Ngäbe – Buglé a través de congresos, caminatas, manifestaciones, huelgas de hambre, entre otras acciones. De este modo, la legalización del territorio comarcal no es una regalía del Gobierno Nacional; lo único que tuvo que hacer el gobierno fue reconocer nuestro legítimo derecho tanto en lo territorial como en lo cultural; las demás instituciones apoyaron por añadidura.

La verdadera legitimidad de nuestro movimiento se tejió en nuestra propia Organización y visión en los Congresos.

Pedro Nola Flores P.
Presidente del Congreso Regional
Comarca Ngäbe- Buglé
Región Kodri

Pequeña nota introductoria

El presente documento ha sido revisado por las Autoridades Vigentes de la Comarca Ngäbe y Buglé, a fines del año 2003 y principios del 2004, y cuenta con sus observaciones y modificaciones. Uno de los cambios introducidos en el informe es el del nombre del Pueblo Ngöbe por Ngäbe. De acuerdo con las Autoridades, Ngäbe es el nombre original del Pueblo, que con el tiempo fue distorsionado y convertido en Ngöbe.

Aquellos puntos donde no se han podido incorporar exactamente los cambios sugeridos por las Autoridades, se recuperan y expresan en pies de páginas en letras cursivas.

Resumen

1. La situación inicial: riqueza cultural Ngäbe-Buglé y pobreza económica

La riqueza cultural Ngäbe y Buglé se expresa en la lengua indígena, en el arte y en una visión del mundo que rige la organización de la sociedad y el manejo del territorio. La riqueza de las culturas Ngäbe y Buglé es poco conocida fuera de la región y fuera de Panamá porque pocos son los estudios que fueron realizados para conocerla, entenderla y presentarla, y menos aún los que fueron publicados. Por otra parte, el territorio Ngäbe-Buglé es la región de mayor pobreza en Panamá, debido a su aislamiento y a su abandono por parte de los servicios del Estado, hasta la constitución de la Comarca en 1997.

2. Los apoyos externos de la Comarca

Como lo muestra la historia, fue el Pueblo Ngäbe y Buglé con sus dirigentes quien lideró el proceso y ganó la Comarca después de años de perseverante lucha. Sus dirigentes supieron aprovecharse, a finales de los años 90, del contexto internacional positivo con relación a los pueblos indígenas para hacer presión sobre el gobierno de Panamá. En ese contexto, varias fuentes de cooperación internacional apoyaban al Pueblo Ngäbe-Buglé en la concretización de su propuesta de legalización de la Comarca, ayudándole en los diferentes niveles del desarrollo de sus comunidades.

Unos de los apoyos al Pueblo Ngäbe y Buglé provino del FIDA bajo la forma de un préstamo al gobierno de Panamá para realizar una gran variedad de acciones de desarrollo rural conjuntamente con una serie de instituciones coejecutoras del sector público (Proyecto de Desarrollo Rural, de las Comunidades Ngäbe-Buglé o PNB). Este proyecto también fue un catalizador para juntar otros apoyos complementarios y más especializados. El proyecto PNB arrancó en 1994 y coincidió hasta 1997 con la época más difícil para la concretización de la Comarca, y supo adaptar su enfoque y su ritmo, así como los contenidos y la metodología de su ejecución a las necesidades del proceso, hasta su finalización en 2003.

El PNB se constituyó en un instrumento al servicio de la población indígena para dar los primeros pasos en la gestión del desarrollo de la Comarca. Su principal logro fue la capacitación de recursos humanos, no solamente por las respuestas a necesidades específicas de producción o manejo de recursos, sino por la posibilidad que ofrecía a los propios indígenas de ser los ejecutores de las acciones, y por otra parte, por la mayor participación de la población en las decisiones, lo que ayudó la elevación de la autoestima.

3. La situación final: Los logros importantes en la vida del Pueblo Ngäbe-Buglé

El mayor logro en la historia del Pueblo Ngäbe-Buglé es sin lugar a dudas la legalización de su territorio como Comarca a través de la Ley 10 de 1997. El principal beneficio de la estructura provincial que se dio a la Comarca, es de hacer parte del estado nacional como territorio indígena y tener el derecho al presupuesto público sectorial. Por otra parte, la promulgación de la Carta Orgánica Administrativa (Decreto Ejecutivo de agosto de 1999) organiza políticamente la Comarca, legitimando las autoridades tradicionales y articulándolas con la estructura oficial del estado. Estos instrumentos legales clarifican y mejoran la organización tradicional existente. Después de la legalización, fue importante conseguir la formulación del Plan Estratégico de la Comarca y de sus 7 distritos, de manera participativa (con el apoyo del Proyecto Agroforestal Ngäbe-Buglé de la GTZ).

Con relación a los valores culturales Ngäbe y Buglé, la constitución de la Comarca ha favorecido el sentimiento de la población Ngäbe y Buglé de pertenecer a un pueblo claramente enmarcado en un territorio. Por otra parte, existe una tendencia de mejora en la autoestima de la población y en la valoración de los elementos culturales que identifican al pueblo Ngäbe y Buglé, ya que a través de la constitución de la comarca han sido oficialmente reconocidos y valorados tanto como nacional como internacionalmente.

La Comarca tiene hoy legalizada la propiedad colectiva de la tierra como medio de producción, seguridad alimentaria y generación de ingresos. Los proyectos de apoyo han aportado bases importantes para la sostenibilidad del desarrollo en la Comarca: recursos humanos capacitados, infraestructura social básica y su equipamiento, avances en la promoción y fortalecimiento de organizaciones de base, racionalización del manejo de recursos naturales. Legalmente se garantiza en la Comarca la presencia de todos los servicios públicos básicos, sin embargo la situación inicial era tan dramática que los avances son todavía muy limitados.

Cabe relevar que el espacio ganado por la mujer Ngäbe y Buglé es ejemplar, saliendo poco a poco de una situación de segregación, aunque todavía falte generalizarlo a toda la población.

4. Los desafíos para el futuro del Pueblo Ngäbe y Buglé

Los logros no pueden quedarse en el papel. La delimitación del territorio comarcal constituye un gran logro pero es sólo el inicio de un proceso de desarrollo. Existen muchos desafíos con relación al futuro del Pueblo Ngäbe-Buglé.

De los jóvenes dependerá el futuro de los valores culturales Ngäbe y Buglé y ellos necesitan incentivos para preservar su cultura. Estos estímulos pueden provenir esencialmente de la familia, de la escuela, y del gobierno de la Comarca. Es necesaria una política de las autoridades Ngäbe y Buglé para integrar mejor los jóvenes en las acciones de la Comarca. Una estrategia relevante es la implementación de la educación bilingüe en la Comarca; el uso y aprendizaje de la lengua indígena en la escuela es la principal condición para que la lengua no se pierda; sin ello es difícil valorizar la cultura Ngäbe y Buglé con fuerza y coherencia.

A nivel de gobernabilidad de la Comarca, el gran desafío ahora es conseguir la implementación de los derechos establecidos en la Carta Orgánica. Este desafío va a la par con la formulación de propuestas de buena gobernabilidad, adaptando la gran complejidad de la estructura política propuesta en la Ley, a las condiciones reales de gestión y de presupuesto de la Comarca.

Con relación a la cultura política del Pueblo Ngäbe y Buglé, se observa que una buena parte de la población no conoce los verdaderos derechos alcanzados a través de la figura de la Comarca, por falta de acceso a programas de sensibilización o educación.

El trabajo de planificación no se acaba con la formulación del Plan Estratégico. Su implementación es clave para el manejo de los recursos porque la principal causa de deterioro ambiental, además de las minas, es la pobreza de los suelos y el uso que se le da en agricultura con tala y quema y en ganadería. El plan indica las potencialidades de cada zona, para aprovecharla generando ingresos y conservando los recursos naturales.

En general, la Comarca debe conseguir implementar la estructura de los servicios establecidos en la Carta Orgánica, estimular continuamente la movilización de recursos y aportes de la población Ngäbe y Buglé para la construcción y mantenimiento de la infraestructura de servicios adquirida.

5. A manera de conclusión

El proceso de constitución de la Comarca Ngäbe y Buglé es ejemplar como lucha indígena en un contexto nacional que no favorece los intereses de los pueblos indígenas (Panamá no ratificó todavía el Convenio 169 de la OIT). Además, la estructura provincial que se dio a la Comarca Ngäbe y Buglé constituye un camino indígena oficial, dentro del Estado, contribuyendo a reunir los elementos necesarios para su desarrollo. Sin

embargo, en 2003, da la impresión que el proceso se está deteniendo, no solamente por la inercia que presenta el gobierno (fuera de algunas acciones como el proyecto PNB o el apoyo de la GTZ),³ sino por la falta de recursos disponibles para la ejecución de los planes propuestos, lo que trae como consecuencia la frustración de la dirigencia y población en general.

Ahora que la Comarca hace parte del Estado, es necesario que sus autoridades adquieran eficiencia política para influir en las políticas públicas sobre asuntos indígenas locales y nacionales, y, en particular para que la Comarca y su población se beneficien de todos los apoyos del Estado previstos en la Constitución de Panamá y en la Ley 10 de la Comarca.

Aunque existen varios estudios sobre la población Ngäbe y Buglé (como los realizados por el Proyecto agroforestal), su difusión al interior de la Comarca por parte de las entidades que los han realizado ha sido mínima - lo cual ha limitado su uso y acceso por parte de la población indígena- y han sido preservados fuera del área de la Comarca, como es la ciudad de Panamá. La sistematización debe resultar en un producto pedagógico y atractivo para conseguir y consolidar tanto la confianza de las bases como de los donantes, y para grabar la memoria del proceso.

³ *“La dirigencia indígena ha planteado sus propuestas de desarrollo integral de la Comarca, mediante el plan estratégico comarcal, en el informe de la Comisión de Alto nivel, creado mediante decreto ejecutivo 266 y en el Consejo de Desarrollo (CNDI), pero ha sido inútil por falta de recursos necesarios para la ejecución del plan propuesto. La visión del Pueblo Ngäbe – Buglé se ve débil”.*

I. Introducción sobre la sistematización

Esta sistematización de la experiencia de la Comarca Ngäbe y Buglé en Panamá es fruto de la voluntad conjunta del Pueblo Ngäbe y Buglé, a través de sus representantes, y del FIDA, a través de PREVAL.

La Comarca que le fue otorgada al Pueblo Ngäbe y Buglé por ley en 1997 se encuentra en proceso de desarrollo y, por primera vez, los Ngäbe y Buglé consideran necesario ordenar y analizar la información existente y la memoria de su gente, con el objetivo de aprender de su experiencia, de mejorar y de darse a conocer.

Por otra parte, la División de América Latina del FIDA, a través de PREVAL, ha seleccionado un conjunto de experiencias en diferentes países, para ser incorporadas en un producto que tendrá difusión a nivel internacional. Entre ellas, fue identificada la experiencia de los Ngäbe y Buglé en el reconocimiento de su territorio. Con esta iniciativa, el FIDA quiere ayudar a las experiencias a demostrar su impacto y lecciones para el mejoramiento de prácticas, políticas y estrategias en favor de la reducción de la pobreza rural, en particular en territorios indígenas.

Cabe resaltar que el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe y Buglé (PNB) apoyado y financiado desde 1994 por el FIDA conjuntamente con el Gobierno nacional, y con personal directivo y técnico predominantemente Ngäbe y Buglé, constituye el principal soporte para el desarrollo de la Comarca. A este proyecto troncal, se articulan apoyos complementarios de la GTZ, de JICA, y de diferentes organizaciones.

El trabajo de sistematización se organizó con base en la metodología propuesta por PREVAL y según los procedimientos establecidos en mayo del 2003 por los representantes de la Comarca en un taller organizado por PREVAL, para preparar la sistematización. El eje de sistematización que fue escogido se concentró en los “logros y desafíos en la construcción de la Nación Ngäbe y Buglé, reconocida oficialmente como Comarca Ngäbe y Buglé”. La metodología utilizada fue participativa y desarrolló los siguientes pasos:

- Los integrantes del Grupo de Sistematización fueron divididos entre autoridades y técnicos.
- Los actores por entrevistar en cada una de las tres regiones de la Comarca (Kodri, Nedri y Ño Kribo) fueron propuestos por el Grupo de Sistematización, y se formaron tres grupos de entrevistadores integrados por un consultor/facilitador, un técnico del proyecto y un representante local para facilitar las relaciones con las comunidades; la región de Ño Kribo además tuvo dos subgrupos debido a las dificultades de acceso a dos áreas.



- Las reuniones en el terreno fueron amplias y permitieron considerar las opiniones de un extenso grupo de informantes (150 en total) y por otra parte, se profundizaron ciertos temas con los integrantes del Grupo de Sistematización.



Reunión realizada en el Centro Demostrativo de Soloy

- Después de las visitas de terreno, se organizó con los grupos de entrevistadores un ejercicio de integración de los resultados en un informe sistemático, el cual fue sintetizado para ser presentado en el taller final con el Grupo de Sistematización. Este taller de socialización tuvo como objetivo presentar la síntesis de las entrevistas para confirmar la validez de los resultados y discutir la presentación de los logros y desafíos.



Integrantes del equipo de Sistematización

Aunque el presente informe tiene los límites definidos en el eje de la sistematización - *los logros y desafíos de la experiencia de Comarca* - quiere estimular la posterior realización de capítulos anexos más específicos, como por ejemplo la historia detallada de la lucha por la Comarca, la historia del Pueblo Ngäbe - Buglé, el arte, la artesanía Ngäbe-Buglé, entre otros, que puedan ser publicados, difundidos y sirvan de referencia a su población.

II. La situación inicial: el Pueblo Ngöbe-Buglé, su cultura y territorio

2.1. La cultura Ngäbe-Buglé

“Soy Ngäbe porque el Urracá lo definió así y me siento Ngäbe porque mis tatarabuelos eran Ngäbes y mi forma de ser es de Ngäbe y Buglé”.⁴

La riqueza de las culturas Ngäbe y Buglé es poco conocida fuera de la región y fuera de Panamá porque pocos son los estudios que fueron realizados para conocerla, entenderla y presentarla, y menos aún los que fueron publicados. La difusión de estudios antropológicos sobre la cultura Ngäbe y Buglé es nula dentro de la Comarca y de la región. Sólo existe en la Ciudad de Panamá una biblioteca (en la organización ACUN) que al parecer concentra todo lo que fue escrito sobre el Pueblo Ngäbe y Buglé y que constituye en este sentido un pequeño tesoro cultural para la Comarca.

Esta pobreza de material escrito sobre la cultura se debe a la falta de apoyo y de política de difusión de la cultura indígena en Panamá, pero también porque en general existe descontento por parte del indígena Ngäbe-Buglé debido a las malas experiencias con antropólogos que pasaron por allí y que no divulgaron sus trabajos y por influencia de algunos grupos de la religión Mama Tada en la región de Ñokribo.

Los elementos culturales más fuertes y tradicionales que el visitante encuentra al llegar al Pueblo Ngäbe y Buglé son sus lenguas, su visión del mundo y sus costumbres, su manera de manejar el territorio y de vincularse con la tierra, de organizarse y de ejercer la autoridad, de vestirse y de trabajar la artesanía.⁵

Los idiomas Ngöbere y Buglere son lenguas que mantienen su estructura propia y que originalmente carecen de escritura. Estas lenguas representan el pilar más importante de la cultura del Pueblo Ngäbe y Buglé.

La población vive muy dispersa, en pequeños caseríos y en comunidades en un ambiente ecológico de montañas, de bosques, y de manglares en la costa. En el territorio Ngäbe y Buglé existen pocas vías de comunicación fuera de los ríos y de caminos de herradura. De esta manera, la gente acostumbra a caminar largas distancias. Existe una estrecha relación entre el patrón de asentamiento, el parentesco y la organización social.



⁴ Frase de Ernesto Montezuma, productor de café. Urracá fue un Cacique Buglé legendario en la conquista española que luchó contra los invasores.

⁵ Martinelli M. 1993. El Pueblo Ngöbe: Cultura y Organización. PAN-GTZ, Panamá.

La principal actividad económica es la agricultura de subsistencia, con cultivos temporales como el arroz, maíz, yuca, frijoles, ñame. En esta región montañosa de difícil acceso, predominan las quemadas como prácticas agrícolas tradicionales. Debido al rápido crecimiento demográfico, se intensifica la presión sobre el uso del suelo, y los métodos de producción que tradicionalmente eran sostenibles, tales como el barbecho y la rotación de cultivos, ya no pueden ser mantenidos. El despale y sobreuso del suelo provocan de forma creciente la erosión y degradación de la tierra. La destrucción de los ricos recursos naturales pone en peligro el hábitat de los Ngäbe.

La vinculación de la población Ngäbe-Buglé con el mercado es muy débil, sobre todo en términos de poder vender excedentes productivos de rubros tradicionales, aunque sean muy modestos. Por otra parte, no existen organizaciones económicas y productivas consolidadas entre los indígenas.

Los Ngäbe y Buglé han vivido fundamentalmente de la tierra, buscando de ella el sustento para su subsistencia, sin explotarla abusivamente. Tradicionalmente la tierra es de patrimonio colectivo y de grupos familiares o parentelas. La tierra es de quien la trabaja; no se vende ni se compra, se la posee y se usa individualmente. Cuando un miembro del grupo limpia y pone en cultivo un bosque, adquiere el derecho de posesión y usufructo. La disponibilidad colectiva de la tierra brinda a todos oportunidades semejantes sin que se presenten grandes desniveles económicos entre la población.

Históricamente, el rol de la mujer ha estado relacionado con la educación y transmisión de valores culturales a los niños y niñas y en la participación de actividades agrícolas y festivas. A partir de los 70s, la mujer comienza a capacitarse con las primeras escuelas de educación pública en la región y paulatinamente la situación va cambiando.

Tradicionalmente la sociedad Ngäbe-Buglé está liderada por el Sukia, dirigente religioso, místico y político y el Donguen, colaborador del Sukia y dirigente político de un sector, el Patriarca y los jefes de familia. La lucha por la Comarca tiene base en la reivindicación territorial y cultural. En la década del 50 los planteamientos de la lucha por la autonomía se cristalizan en la concertación de los líderes políticos con mayor beligerancia.

El Movimiento Mama Chi empujó la formación de una nueva estructura social a través de los caciques que son autoridades locales escogidas por el voto, y que representan a los habitantes ante el congreso local, regional o general. Cabe indicar que varios de los dirigentes del actual Congreso General son líderes de este movimiento social y político que en sus inicios tuvo un carácter exclusivamente religioso. Este Movimiento apoyó la revalorización de la cultura y el rechazo a todo elemento extraño, planteó la necesidad de delimitar la Comarca y establecer pautas para el comportamiento de su pueblo, destacando el rol de las mujeres.

El Pueblo Ngäbe y Buglé y en particular sus mujeres confeccionan tradicionalmente productos como “chácaras” (confeccionadas con materiales como cabuya, pita, majagua, algodón), “naguas” o vestidos de diferentes colores vivos y con diseños originales, “chaquiras” (collares, pulseras, aretes y otros adornos), sombreros pintados y blancos (de palma cogollo, junco), y algunos grupos elaboran artesanía de barro, de madera y productos de fibra. Las principales fiestas son la balsaería y la chichería

2.2. Contexto histórico de lucha por el territorio

Siete pueblos indígenas existen en Panamá (Ngäbe, Buglé, Kuna, Emberá, Wounaan, Naso y Bri-Bri) y representan el 10% de la población nacional (según el censo de 2000). La Comarca Ngäbe y Buglé representa 40,6% de la superficie de las tierras indígenas legalizadas. La población Ngäbe representa el 59,3% de la población indígena del país y la población Buglé el 6,6%.

El Pueblo Ngäbe y Buglé tiene alrededor de 180 mil habitantes distribuidos en las provincias de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro. Esta región rica en minerales era llamada Valle del Guaymí durante la época de colonización, e hizo que sus pobladores fueran identificados como Pueblo Guaymí, hablando dos idiomas, Ngöbere y Buglere. Fue con la culminación de la lucha por el reconocimiento de su territorio, su identidad cultural, sus autoridades tradicionales y sus organismos de máxima expresión y decisión, en las últimas décadas, que el Pueblo se consolida como Nación Ngäbe y Buglé.

Desde la conquista y la colonización, la historia de los Ngäbe y Buglé se caracteriza por la resistencia a los intentos de ocupar sus tierras, resistencia que en estos últimos 40 años se transformó en lucha por la legalización de su territorio bajo la forma de Comarca.

En 1908, la Asamblea Nacional emite la ley 59 del 31 de diciembre sobre civilización indígena, donde establecía que el Poder Ejecutivo de acuerdo con el jefe de la iglesia católica procuraría por todos los medios pacíficos posibles “la reducción a la vida civilizada de los salvajes indígenas que existían en el país”.

El primer intento de establecer la palabra *Reserva* en la región Guaymí se dio a través de la ley del 18 de noviembre de 1934, cuando se crearon las Reservas de Bahía Azul, de Kusapin y de Cricamola. En esta ley se usa el término “reservación indígena”.

En la constitución de 1946, en el artículo 94, se incorpora un párrafo que establece *integrar al indígena a la vida nacional*. En 1952 se promulgó la ley 18, que fue un intento para desarrollar el artículo 94 de la constitución de 1946. En esta ley se usa el término “Comarca” para definir las regiones habitadas por las Comunidades indígenas.

En 1958 se promulga la ley 27, con la cual se crea una institución Nacional Indigenista y de Antropología Social, que dependía del Ministerio de Gobierno y Justicia y se vuelve a usar tanto el término “reservación” como “Comarca”.

En la década de los 60 algunos líderes y organizaciones -entre estos el movimiento religioso “Mama Chi” (posteriormente llamado “Mama tada”)- empujan la autodeterminación del pueblo Ngäbe, promoviendo la formación de líderes que trabajen en torno a la demanda de ampliación de los territorios de las reservas y en busca de mayor presencia indígena ante el estado panameño.

Durante los años 60s, importantes líderes Ngäbe organizaron al pueblo en “congresos”, proponiendo la figura de “caciques” como autoridades y consolidando “consejos de líderes”. Fue en esta época que se establecieron las bases de la estructura organizativa de la futura comarca⁶. Estos líderes organizaron con los caciques Kuna y Emberá un Congreso Nacional que se realizó del 7 al 10 de marzo de 1969 en Alto de Jesús, empujando la idea de las comarcas, caciques y congresos indígenas.⁷

En los 70s, el gobierno del General Torrijos demostró voluntad política permitiendo a los Ngäbe implementar el nuevo tipo de organización con base en el modelo Kuna. Se instituyó el Congreso General y los Congresos regionales de Chiriquí, Boca del Toro, Veraguas y se nombraron tres caciques generales. Sin embargo, la figura de reserva no otorgaba al Pueblo Ngäbe-Buglé sus derechos reales. La Constitución Política de Panamá establece el derecho a la comarca para los pueblos indígenas, en el sentido de un territorio demarcado físicamente dentro del Estado-Nación, con un régimen administrativo especial de autogobierno. Esta estructura asegura el respeto a la identidad y los derechos específicos de los pueblos indígenas, como por ejemplo la colectividad de la tierra y el ejercicio de la autoridad tradicional.

En la constitución de 1972 se establecen en los artículos 85, 102, 113, 115, y 116, algunos derechos básicos - que no se contemplaban anteriormente - para las colectividades indígenas de Panamá. El artículo 116, las Autoridades Ngäbe – Buglé lo consideran como el más importante porque establece que “el estado garantiza a las comunidades indígenas la reserva de las tierras y la propiedad colectiva de las mismas”.

El 4 de diciembre de 1973 mediante una Resolución, la Asamblea Nacional de representantes de corregimientos pide al Consejo Nacional de Legislación que se desarrollen los artículos de la constitución de 1972, se destinen las partidas económicas necesarias y que el gobierno defina a través del Consejo Nacional los límites de la Comarca.

⁶ La etapa moderna o segunda etapa de la lucha por la Comarca tiene ciertas características: en 1961 algunos líderes y organizaciones plantearon la necesidad de delimitar la Comarca Guaymí y elaboraron un sistema de reglamento interno, que la opinión pública interpretaría como una rebelión del pueblo Guaymí contra el gobierno.

⁷ Resurgiendo de esta manera la lucha de la Comarca de forma sistemática.

En 1974 se crea otra comisión por parte del Estado, con la finalidad de delimitar la Comarca en la provincia de Chiriquí.

Conseguir del gobierno panameño la Ley 10 por la cual se crea la Comarca Ngäbe y Buglé, implicó muchos sacrificios y una lucha decidida que contó con el apoyo de amplios sectores de la sociedad panameña y presiones de la cooperación internacional (organizaciones de derechos humanos, etc).

Los comisionados Ngäbe y Buglé para la negociación de la Comarca fueron elegidos en el Congreso Nacional Indígena de Sieyic en 1977 y perfeccionaron la propuesta de Comarca. No obstante, tuvieron que luchar 20 años más, y finalmente fue la campaña de rechazo a la concesión de la mina de oro y cobre de Cerro Colorado otorgada a una compañía minera canadiense, el Plan de Acción con la caminata de 300 indígenas (durante 16 días) a la ciudad de Panamá (en el ámbito de una gran movilización indígena de 90 días) y la presión que estos elementos desencadenaron a partir de octubre de 1996, que llevaron a la discusión definitiva con el Gobierno de la propuesta de Comarca y a la aprobación por la Asamblea Legislativa de la Ley 10 el 28 de enero de 1997.

Durante la negociación con el gobierno en la ciudad de Panamá, fue necesario eliminar la idea de autonomía completa de la Comarca y aceptar darle una estructura político/administrativa que se adaptara a la política del Estado al mismo tiempo que se reconocían las autoridades tradicionales.

La Ley fue finalmente sancionada por el Presidente Ernesto Pérez Balladares el 7 de marzo de 1997 en la comunidad Ngäbe de Canquintú en presencia de más de 5 mil representantes de las comunidades de Chiriquí, Veraguas y Bocas del Toro.

El contexto en 2003 es todavía conflictivo: la Comarca no se beneficia de la mayoría de los aportes del gobierno central previstos en la Ley y Panamá no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La ratificación de este Convenio dejaría menos ambiguas las relaciones del Estado con sus numerosos pueblos indígenas.

III. La constitución de la Comarca Ngäbe-Buglé

La Comarca Ngäbe y Buglé abarca un territorio de 694.406 hectáreas (6.944 km²) dividido en tres regiones (Ño Kribo, Nedrin y Kodri), con 7 distritos (municipios) y 57 corregimientos. Delimita al Norte con el Mar Caribe, al Sur con la provincia de Chiriquí y Veraguas, al Este con la provincia de Veraguas y al Oeste con la Provincia de Bocas del Toro y Chiriquí.

Los términos de la Ley que crea la Comarca no fueron exactamente los que el Pueblo Ngäbe y Buglé esperaba. Existía un bloqueo del gobierno contra la idea de autonomía completa de la Comarca, y las autoridades Ngäbe y Buglé tuvieron que aceptar darle una estructura político/administrativa que se adaptara a la política de regionalización del Estado (Ley 69 de 1998) pero que al mismo tiempo reconociera las autoridades tradicionales. Si bien esta situación iba a provocar muchas confusiones entre tipos de autoridades indígenas, ella aseguraba legalmente a la Comarca la categoría de "provincia", un presupuesto institucionalizado del Estado, así como el establecimiento de direcciones comarcales de las diversas entidades oficiales previstas para aportar servicios para el desarrollo de la Comarca.

La Comarca dispone de un sistema de gobierno "dual": existen autoridades indígenas oficiales (gobernador, alcaldes, corregidores), y autoridades tradicionales (cacique general regionales y locales, jefes inmediatos y voceros.); así como, organismos oficiales (consejos de coordinación, consejos municipales, y organismos tradicionales (congresos general, regionales y locales), los cuales deben todos coordinar y armonizarse para que la estructura funcione de manera coherente.

Los caciques son autoridades locales escogidos por voto, y representan a los habitantes ante los congresos. El Congreso General Ngäbe y Buglé es el más importante órgano político de la Comarca. La Junta Directiva elegida (Presidente, vicepresidente, secretaria y vocales) cubre el periodo de tiempo entre uno y otro Congreso

General como directiva permanente ejecutando los acuerdos. El Congreso General está compuesto por tres Congresos Regionales. Cada Congreso Regional está compuesto por Congresos Locales distritales. En el ámbito de corregimientos se nombran jefes inmediatos, cuya función es la administración de justicia y también cada comunidad tiene un vocero. El Congreso General se celebra cada seis años y anualmente se llevan a cabo encuentros interregionales de dirigentes, en tanto que los Congresos Regionales se realizan cada cuatro años, con dos encuentros regionales de dirigentes y los congresos Locales se convocan cada tres años y se realizan anualmente tres encuentros de dirigentes locales.

Las atribuciones de las autoridades tradicionales y comarcales se encuentran definidas en la Carta Orgánica y las funciones de las autoridades estatales son indicadas por la Constitución Nacional. La Ley establece mecanismos de coordinación entre las autoridades, en especial las comarcales y estatales. Existen controversias sobre la relación de las formas tradicionales con las formas estatales de poder locales. Por otra parte, aunque las elecciones son vinculadas a los partidos políticos, la ley y la carta orgánica establecen que las autoridades tradicionales y miembros directivos de los organismos de máxima expresión y decisión no deben estar inscritos en ningún partido político.

IV. Los apoyos externos de la Comarca

Como lo muestra la historia, fue el Pueblo Ngäbe y Buglé con sus dirigentes quien dirigió el proceso y ganó la Comarca después de años de perseverante lucha. Sus dirigentes supieron también aprovecharse del contexto internacional positivo con relación a los pueblos indígenas para hacer presión sobre el gobierno de Panamá. En ese contexto, varias fuentes de cooperación internacional apoyaban de diversas maneras al Pueblo Ngäbe y Buglé en la concretización de su propuesta de legalización de la Comarca, ayudándole en los diferentes niveles del desarrollo de sus comunidades. Uno de los apoyos al pueblo Ngäbe y Buglé provino del FIDA bajo la forma de un préstamo al gobierno de Panamá para realizar una gran variedad de acciones de desarrollo rural conjuntamente con una serie de instituciones coejecutoras del sector público. Este proyecto también fue un catalizador para juntar otros apoyos complementarios y más especializados⁸.

4.1. Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe-Buglé (PNB) con el FIDA.

Después de la experiencia del Proyecto de Desarrollo Guaymí (DRI Guaymí) ejecutado desde 1984 y que tuvo que ser suspendido en 1991 por diversas dificultades, se formuló el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe-Buglé (PNB) con los siguientes componentes:

- Capacitación y organización.
- Desarrollo de la producción.
- Fondo de capitalización.
- Medio Ambiente.
- Infraestructura física.
- Género.
- Administración.

⁸ En esta fase los dirigentes ya planteaban la necesidad de tener una representación en el nivel directivo, al igual que la participación de los profesionales Ngäbe y Buglé en la ejecución del Proyecto.

El proyecto arrancó en 1994 y coincidió hasta 1997 con la época más difícil para la concretización de la Comarca. Supo adaptar su enfoque y su ritmo, así como los contenidos y la metodología de su ejecución a las necesidades del proceso, hasta su finalización en 2003. El proyecto tuvo una evaluación final⁹ y está previsto un segundo proyecto a partir del 2003.

El proyecto se articuló a la lucha por la Comarca en diferentes niveles:

- apoyo logístico a la dirigencia y organización indígena para la realización de congresos y otras movilizaciones, desde su arranque en 1994 y en particular en el momento de las negociaciones con el gobierno;
- inclusión de representantes de la dirigencia indígena en espacios de decisión, e implementación de acciones de formación de recursos humanos claves para la administración de la Comarca;
- apoyo para la elaboración, negociación y difusión de los principales instrumentos jurídicos de la Comarca, como la Ley N° 10 y la Carta Orgánica Administrativa de la Comarca.

El PNB se constituyó en un instrumento al servicio de la población indígena para dar los primeros pasos en el desafío de la gestión y administración del desarrollo de la Comarca. Su principal logro fue la capacitación y formación de recursos humanos, no solamente por las respuestas a necesidades específicas de producción o manejo de recursos, sino por la posibilidad que ofrecía a los propios indígenas de ser los ejecutores de las acciones, por la elevación de la autoestima y principalmente por la mayor participación de la población en las decisiones de la Comarca. El hecho que el proyecto abarque el conjunto del territorio de la Comarca permitió avanzar en el proceso de su consolidación global. El personal del proyecto y los recursos humanos que fueron capacitados en toda el área, tuvieron una activa participación en la definición de los planes estratégicos de la Comarca y sus distritos.

El proyecto tuvo un importante papel de incentivo cultural: la incorporación de técnicos indígenas en la unidad de ejecución permitió valorizar la cultura y reforzar la autoestima de la población, porque permitía, por ejemplo, el uso de las lenguas indígenas, así como la más correcta formulación de contenidos y mensajes culturales y técnicos para la población. También contribuyó a mejorar el conocimiento y la visibilidad de la cultura Ngäbe-Buglé a nivel nacional e internacional.

Como incentivos políticos e institucionales, hay que relevar la participación de la población Ngäbe y Buglé en el Comité Directivo del proyecto, en su dirección ejecutiva y en la coordinación de sus componentes. Los técnicos y directivos indígenas que participaron en la ejecución del proyecto, están en mejores condiciones para proponer políticas favorables para la Comarca. El FIDA también puso en contacto el personal del proyecto con programas regionales especializados en diferentes campos del desarrollo rural que son financiados en la perspectiva de reforzar, orientar y mejorar los proyectos, llegando a formalizar acciones en los temas de género (con PROFAGEP) y en sistematización e información (con FIDAMERICA y PREVAL).

Finalmente, a nivel institucional, el PNB sirvió de enlace entre la Comarca y varias instituciones públicas, no solamente porque estaba previsto que sean coejecutoras del proyecto, sino también para empujar su presencia institucional en la Comarca:

- El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) apoyó la Comarca, a través de la Dirección de Reforma Agraria, en estudios de catastro para la delimitación de la tierra, y acompaña la ejecución de programas de producción agropecuaria y de investigación, en el establecimiento de parcelas demostrativas y en asistencia técnica general y capacitación a líderes y promotores en los Centros Demostrativos.

⁹ FIDA. 2002. Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe. Informe de Evaluación Final (Schulze J. y Canedo M.).



Centro Demostrativo de Cerro Iglesias

- El Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP), en cooperación con el MIDA, realizó pruebas de validación de tecnologías y apoyó en la capacitación de profesionales del proyecto hasta 1997.
- El Ministerio de Obras Públicas (MOP) se encargó de las obras y trabajos de mejoramiento y mantenimiento de caminos, tarea que se cumplió en gran medida a partir de un convenio de cooperación suscrito en 1994 que preveía la adquisición de la maquinaria pesada por el PNB entre 1998 y el 2000.
- La ANAM (Autoridad Nacional del Ambiente) presta asistencia técnica para acciones de desarrollo forestal y para la organización de actividades de capacitación en materia de forestación y medio ambiente y desarrolla acciones puntuales en capacitación. Tuvo un importante papel a nivel de la planificación del desarrollo de la Comarca en el ámbito del Proyecto Agroforestal Ngäbe-Buglé con la GTZ presentado a continuación.

4.2. Proyecto Agroforestal Ngäbe-Buglé con la GTZ.

Junto al PNB, el Proyecto Agroforestal Ngöbe (PAN) también tiene un importante papel a nivel de la Comarca, en particular para la planificación de su desarrollo y el manejo de los recursos naturales. La ejecución del proyecto está asignada a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y cuenta con un aporte técnico y financiero de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ). El proyecto inició sus actividades en 1993 con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los pobladores de la Región Nadrín y, en su última fase de ejecución (de 2000 a 2004), extendió su intervención buscando mejorar la sostenibilidad en el manejo de recursos naturales, a través de los siguientes componentes:

- Desarrollo participativo de mejoras tecnológicas.
- Educación ambiental
- Comercialización.
- Desarrollo de organizaciones de base.
- Administración pública indígena.

El proyecto apoyó directamente la formulación del Plan Estratégico de la Comarca y de sus 7 distritos, con una metodología de planificación participativa, y que constituye hoy un instrumento esencial para orientar el desarrollo de la Comarca y luchar contra la pobreza. Los mapas realizados en el ámbito del Plan Estratégico representan una importante base de datos geográficos de la Comarca para planificación y ordenamiento del uso de la tierra a mediano y largo plazo, así como monitorear los cambios ocurridos en diferentes períodos.

Un primer resultado del proyecto es el establecimiento en la región, de la Administración comarcal de ANAM y el nombramiento de un Ngäbe como primer Administrador Regional de ANAM en la Comarca Ngäbe y Buglé¹⁰.

4.3. Otros apoyos y proyectos.

Existen otros apoyos específicos internacionales o no gubernamentales con los cuales cuenta o ha contado la Comarca:

- La Agencia Japonesa de Cooperación (JICA) apoya la Comarca con recursos adicionales destinados a dotar de infraestructura y con el envío de voluntarios japoneses, que trabajan en las comunidades en los Centros Demostrativos.
- Algunas ONGs como el Instituto Panameño de Cooperativas (IPACOO), el Instituto de Desarrollo Agrícola Sostenible (IDEAS/Visión Mundial), o el Instituto Nacional de Formación Profesional (INAFORP) desempeñan una función esencial en los cursos, seminarios y formación de recursos humanos, así como en la organización de cooperativas y organizaciones de base.
- Acción Cultural Ngäbe (ACUN): Ha publicado documentos en ngöbere. Su biblioteca en la ciudad de Panamá es un importante centro de documentación sobre el Pueblo Ngäbe-Buglé.
- Fé y Alegría: Apoya en capacitación y estudios sobre la lengua ngöbere.
- Iglesia Católica y Evangélica: Apoyo en la grafía y divulgación de los idiomas ngöbere y buglere, en textos bíblicos.
- Fé Bahay: Difusión del idioma ngöbere y buglere en la radio desde 1985. Han propiciado un evento bajo la forma de consejos nativos que se realiza cada 4 años, donde se discuten aspectos culturales.
- CECI-Coordinadora Esperanza Indígena: Propició eventos para documentar aspectos y actividades culturales.
- Corredor Biológico Mesoamericano (Banco Mundial – ANAM): El Proyecto se desarrolla en las áreas de medio ambiente, identidad cultural y comercialización de artesanía, en la Región Ñö Kribo que es la parte más natural de la Comarca y por su importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad en la región mesoamericana.
- La Agencia Interamericana de Desarrollo- AID apoyó una capacitación piscícola y el establecimiento de estanques en la región de Nedri; el CASS propone becas de estudio a Estados Unidos.
- Las Agencia Canadiense de Cooperación en Desarrollo Internacional – ACDI propone un proyecto en turismo presentado por la Asociación de Mujeres.
- UNICEF tiene un programa de apoyo a las organizaciones de mujeres.
- La Cooperativa Bananera del Atlántico, con la Fundación Natura, el Cuerpo de Paz y la ONG Aproten, apoyan la construcción de letrinas.

Por otra parte, es importante relevar que la Comarca espera el establecimiento de “sedes comarcales” de las principales entidades de gobierno previstas por la Ley. Algunas de ellas han proporcionado algunos apoyos, todavía muy puntuales:

- El Ministerio de Gobierno y Justicia acompaña la Comarca a través de la Dirección Nacional de Política indigenista.
- La Dirección de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud (MINSAL), apoya la construcción de letrinas a fin de disminuir la contaminación de aguas e incidencia de enfermedades.
- El Ministerio de Educación, con apoyo de la Unión Europea, ha preparado aproximadamente a unos 80 maestros como alfabetizadores bilingües.

¹⁰ Quien es el actual director del Proyecto FIDA.

- El Instituto de Estadística realizó un censo sobre la población y vivienda, que involucra el territorio de la Comarca y se publica en mayo del 2000.
- El Ministerio de Salud coordina becas auspiciadas por el Gobierno Cubano, para estudios en medicina, en Cuba. La oferta de becas a Cuba se originó a raíz del Huracán Mitch surgido en 1998.
- El FIS apoya la construcción de acueductos rurales.
- El Ministerio de la Familia implementa el Programa PROIGUALDAD con apoyo de la UE y capacita y sensibiliza sobre el tema de la Ley 4 para la igualdad de oportunidades.
- El Proyecto Pobreza Rural y Recursos Naturales Renovables del MIDA con apoyo del Banco Mundial apoyan el desarrollo rural sostenible en el área de Kodri.

V. La situación final

5.1. Los logros importantes en la vida del Pueblo Ngäbe-Buglé con la Comarca

a. Revalorización cultural.

“Hoy nos sentimos con valor de ser indígenas”, palabra de un productor Ngäbe de café sobre la importancia de haber logrado la Comarca.

Con relación a los valores culturales Ngäbe-Buglé, es innegable que la constitución de la Comarca ha favorecido el sentimiento de la población Ngäbe-Buglé de pertenecer a un Pueblo-Nación claramente enmarcado en un territorio. Por otra parte, existe una tendencia de mejora en la autoestima de la población y en la valoración de los elementos culturales que identifican al Pueblo Ngäbe-Buglé, ya que a través de la constitución de la Comarca han sido oficialmente reconocidos y valorados tanto como nacional como internacional.

En la región, la mayoría de la población habla todavía su idioma con fluidez, pero la última generación ha perdido más conocimiento de la lengua que todas las generaciones anteriores. Esto se debe, entre otras razones, por falta de un sistema bilingüe de educación, aunque la Ley de la Comarca establece esta educación y aporta a la revalorización de los idiomas ngöbere y buglere, reconociéndolos oficialmente¹¹.

La constitución de la Comarca ocurre en el momento más delicado para la cultura del Pueblo Ngäbe y Buglé, la cual sufre la fuerza aplanadora de elementos culturales externos. Después de la creación de la Comarca, el Pueblo Ngäbe y Buglé se encuentra en un período de estímulo positivo para la revalorización cultural, para la mejora de la autoestima, que podría contrarrestar el proceso de desestructuración que estaba en curso.

b. Organización política de la Comarca.

La culminación del proceso de legalización de la Comarca también se acompañó de un interés renovado por la recuperación de toda la memoria histórica de la Nación Ngäbe y Buglé y de escribirla. Existe poca producción literaria sobre la Comarca y menos aún dentro de la Comarca entre los mismos Ngäbe y Buglé. De esta manera, los líderes que participaron en el proceso tienen la preocupación de establecer la memoria histórica que sirva de referencia a la organización de la Comarca y a las generaciones futuras.

El mayor logro en la historia del Pueblo Ngäbe-Buglé es sin lugar a dudas la legalización de su territorio como Comarca a través de la Ley 10 de 1997. El principal beneficio de la estructura provincial que se dio a la Comarca, es de hacer parte del estado nacional como territorio indígena y tener el derecho al presupuesto público sectorial. Por otra parte, la promulgación de la Carta Orgánica Administrativa (Decreto Ejecutivo de

¹¹ Por ejemplo como elementos estratégicos en la educación o en la administración de la Comarca, y exigiendo el dominio del idioma para ocupar cargos en el manejo de un proyecto para la Comarca. Este proceso se acompaña del inicio de la escritura de los idiomas ngöbere y buglere.

agosto de 1999) organiza políticamente la Comarca, legitimando las autoridades tradicionales y articulándola con la estructura oficial del estado. Estos instrumentos legales clarifican y mejoran la organización tradicional existente.

La Comarca tiene institucionalmente categoría de “provincia”, bajo un régimen especial. De esta manera, el órgano ejecutivo está presente en la Comarca de diferentes maneras: 1) es representado por un gobernador indígena nombrado, 2) interviene a través del establecimiento de direcciones comarcales de las diversas entidades oficiales previstas para aportar servicios para el desarrollo de la comarca, 3) asegura legalmente a la Comarca un presupuesto institucionalizado del Estado. Es importante resaltar que la figura de comarca establecida implica, al mismo tiempo, una presencia del Estado y una participación indígena inédita en el Estado, visto que todas las autoridades oficiales y elegidas deben ser indígenas. Falta reglamentar correctamente la Carta Orgánica para evitar las confusiones entre tipos de autoridades.

Cabe relevar que el Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local firmado en 1999, así como la creación de CONADEL (Coordinación Nacional por la Descentralización y el Desarrollo Local) y la política gubernamental actual de fortalecimiento del Régimen Municipal, son factores importantes en la coordinación de esfuerzos entre las diferentes autoridades y las comunidades indígenas.

Después de la legalización, el principal logro del Pueblo Ngäbe y Buglé fue conseguir la formulación del Plan Estratégico de la Comarca y de sus 7 distritos para el periodo 2001- 2006, de manera participativa y con el apoyo del Proyecto Agroforestal Ngäbe-Buglé y de la GTZ. Para ello, el Congreso General Ngäbe y Buglé, la Asociación de municipios Ngäbe y Buglé y los siete distritos, representados por sus autoridades administrativas y tradicionales, se unieron para realizar el ejercicio de rescatar la visión que tiene el pueblo de su futuro, proponer áreas y aspectos que se deben mejorar y cómo esto se puede lograr en coordinación con las entidades oficiales, los organismos financieros y la sociedad civil en general. El Plan constituye un instrumento de gobierno y un marco general para orientar el desarrollo de la Comarca y luchar contra la pobreza. También da credibilidad a la institucionalidad de la Comarca.

Conjuntamente con el Plan Estratégico de la Comarca se formularon los Planes de Desarrollo de cada uno de los siete distritos que la integran. Los distritos disponen ahora de diferentes instrumentos para orientar su desarrollo: mapas temáticos, análisis por sector de las fortalezas y debilidades del distrito, sus oportunidades y amenazas.

En los principales proyectos de apoyo a la Comarca financiados por FIDA y GTZ, la conformación de las unidades de ejecución con significativa participación de la población Ngäbe y Buglé, permitió adecuar y ajustar la propuesta original a las características y necesidades realmente sentidas en la región, así como a las expectativas de sus habitantes por generar capacidades locales y formar recursos humanos indígenas para el desarrollo de la Comarca.

c. Economía: tierra, producción, y medio ambiente.

Los proyectos han sentado bases importantes para la sostenibilidad del desarrollo en la Comarca:

- recursos humanos capacitados (en gestión, educación, producción, manejo de los recursos naturales),
- infraestructura social básica y su equipamiento,
- avances en la promoción y fortalecimiento de organizaciones de base.
- racionalización del manejo de recursos naturales.

La Comarca tiene hoy legalizada la propiedad colectiva de la tierra como medio de producción, seguridad alimentaria y generación de ingresos. La Ley que establece la Comarca también señala que las tierras no podrán ser sujetas de apropiación privada ni enajenadas bajo ningún título, tocándole a la Carta Orgánica reglamentar el régimen de uso y usufructo de la propiedad colectiva. De esta manera, la posesión tradicional de la tierra por uso debe armonizarse con la Ley de la Comarca.



En el campo productivo se han establecido las bases de nuevas experiencias y procesos que deben consolidarse:

- Existe un nuevo movimiento de organización para la producción a través de la conformación de cooperativas, asociaciones y pequeños negocios. La promoción de organizaciones ha sido un acierto importante para articular intereses y acciones de la población, más aun si se considera la poca tradición en el área por estas formas organizativas.
- Con apoyo externo (Proyecto PNB, GTZ-ANAM), se ha recibido asistencia técnica en la recuperación y uso de tintes naturales, mejora en la calidad del arte y promoción comercial.
- Numerosas acciones de capacitación están generando capacidades técnicas en todas las áreas (en agroforestería, en agricultura orgánica, sobre sostenibilidad del medio ambiente, en organización y gestión de grupos, etc).
- Los Centros de Desarrollo sirven para múltiples propósitos. En la medida de su buen uso y apropiación por parte de la población local, muchos de éstos tendrían asegurado su funcionamiento futuro.

Aunque todavía es muy limitado, existe un inicio de articulación con el mercado a través de la participación en eventos de promoción comercial.

Con relación a la problemática ambiental y de los recursos naturales, existe ahora una estrategia para su uso en el ámbito del Plan Estratégico de la Comarca que considera este tema como primer eje estratégico. Se ha iniciado un proceso de concientización y adopción de prácticas tecnológicas para el manejo sostenible de los recursos, como suelos y aguas, como la fabricación y uso de abono orgánico, el cultivo en curvas de nivel, etc. Los promotores de las Escuelas Agroforestales Sostenibles (EAS) han conformado algunas organizaciones de asesoría técnica para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales y la divulgación de las leyes ambientales.

d. Servicios para la población de la Comarca.

Legalmente se garantiza en la Comarca la presencia de todos los servicios públicos básicos, sin embargo la situación inicial era tan dramática que los avances son todavía muy limitados. El sector que más avanzó es el servicio de salud con la ampliación de su cobertura (no sólo a más corregimientos, sino que los dispensarios se amplían a subcentros, los centros a hospitales). Con relación al sector de la educación, algunas escuelas primarias fueron ampliadas al secundario. Con relación a la infraestructura, los caminos fueron mejorados en muchas áreas de la Comarca pero las necesidades son todavía muy grandes. Existen algunos centros de desarrollo los cuales necesitan de mejoras y de mantenimiento continuo para constituir verdaderos puntos de referencia regionales para organizar eventos de capacitación, acopio de productos, reuniones de asambleas, ferias, talleres, otros.

e. Situación de la Mujer en la Comarca.

Durante los años 90s, las mujeres se organizan, hacen negocios, manejan dinero y viajan solas para comerciar o capacitarse. Actualmente las niñas van al colegio. En San Félix, por ejemplo, en el colegio de primaria y secundaria, la mayoría de estudiantes son niñas Ngäbe.

A partir del año 94 se organiza la Coordinadora Nacional de Mujeres Ngäbe y Buglé a nivel de la Comarca y a nivel nacional, con base en varios talleres organizados por la UNICEF y con el apoyo del proyecto PNB. La Coordinadora logra en 1998 negociar la vicepresidencia del Congreso General, y asume después su presidencia por problemas internos. Actualmente trabaja en una estrategia para generar ingresos para las mujeres (específicamente en artesanía y comercialización agropecuaria). Tiene personería jurídica y dos representantes en el congreso general.



En el 2003, las mujeres Ngäbe y Buglé cuentan con amplia participación en la toma de decisiones, en la ejecución de proyectos y en la vida política de la Comarca (por ejemplo, en la foto aparece Casilda Castrillón, mujer que fue electa cacica local de Mironó).

5.2. Los desafíos para el futuro del Pueblo Ngäbe y Buglé

Los logros no pueden quedarse en el papel. La delimitación del territorio comarcal constituye un gran logro pero es sólo el inicio de un proceso de desarrollo con identidad cultural. Existen muchos desafíos que las evaluaciones de los proyectos han puesto en relieve y que los participantes del Grupo de Sistematización han analizado con relación al futuro del Pueblo Ngäbe y Buglé.

a. Desafíos para la valorización de la cultura Ngäbe y Buglé.

De los jóvenes dependerá el futuro de los valores culturales Ngäbe y Buglé y ellos necesitan incentivos y apoyo para la conservación y promoción de los valores culturales. Estos estímulos pueden provenir

esencialmente de la familia, de la escuela, del culto y del gobierno de la Comarca. Es necesario una política de las autoridades Ngäbe y Buglé para integrar mejor los jóvenes en las acciones de la Comarca, con un espacio atractivo de participación en el rescate y fortalecimiento de los aspectos culturales.

Fuera de las tradiciones y de la cultura oral, la población y los jóvenes en particular ven muy pocas manifestaciones de promoción de la riqueza cultural de su pueblo, cuando existen muchas maneras posibles para valorar la cultura hacia dentro de la Comarca y hacerla conocer hacia fuera: participación en eventos y en intercambios nacionales e internacionales con otros pueblos indígenas, publicación de los estudios culturales y antropológicos que se realizan (y que generalmente no son publicados ni difundidos), participar en los medios de comunicación de la región y del país, etc. La organización de concursos y premios constituye también una buena manera de estimular la recopilación y difusión de la historia y de la riqueza cultural.

Como esfuerzo para mejorar la autoestima, es necesario ayudar a la población a tener acceso a los documentos publicados sobre la Comarca y sobre el Pueblo Ngäbe y Buglé, por ejemplo a través de las bibliotecas de los colegios, de los municipios y de los centros de desarrollo, pero también en las casas de las familias. Sería interesante para la población, entre otras cosas, que las autoridades dieran como regla a cada proyecto que interviene en la Comarca de publicar sus actividades y resultados con una difusión apropiada.

Los postulados de la Carta Orgánica valoran el uso de la vestimenta indígena en instituciones públicas, escuelas y colegios de la Comarca, pero falta que sean implementados.

Con relación a los idiomas ngöbere y buglere, su valorización depende de su uso tanto en la familia como en las escuelas y en la gestión de la Comarca. Una excelente estrategia es condicionar los cargos en proyectos o entidades en la Comarca a personas que hablen el ngöbere y buglere, como lo hace el proyecto PNB.

Sin embargo, no hay estrategia más relevante que la implementación de la educación bilingüe en la Comarca; la grafía, el uso y aprendizaje de la lengua indígena en la escuela es la principal condición para que la lengua no se pierda; sin ello es imposible valorizar la cultura Ngäbe y Buglé con fuerza y coherencia.

b. Desafíos para la gobernabilidad de la Comarca

En general, el gran desafío ahora para la Comarca y sus autoridades es conseguir la implementación de los derechos establecidos en la Carta Orgánica. Este desafío va de par con la formulación de propuestas de buena gobernabilidad, adaptando la gran complejidad de la estructura política propuesta en la Ley, a las condiciones reales de gestión y de presupuesto de la Comarca.

Consolidar la institucionalidad de la Comarca y reglamentar la Carta Orgánica incluye varios importantes pasos y desafíos:

- Definir funciones precisas para cada una de las autoridades e instancias tradicionales y oficiales/políticas (caciques, congresos, comisiones técnicas, gobernadores o alcaldes, juntas técnicas o consejos municipales, consejos de coordinación).
- Establecer los mecanismos de coordinación y resolución de conflictos entre los dos tipos de autoridades e instancias para el desarrollo integral de la Comarca.
- Buscar las acciones y los medios para generar propuestas de buena gobernabilidad, con la ayuda, por ejemplo, de postgrados o estudios, de asesorías o de intercambios de experiencia en gerencia de territorios indígenas en países con experiencias similares. Existen muchas discusiones, críticas, ideas, pero no existe ninguna propuesta escrita y concreta para la gobernabilidad de la Comarca que pueda servir de referencia para el debate, la discusión y la reflexión.
- Organizar las inversiones del estado y de la cooperación internacional en la Comarca (la falta de coordinación provoca efectos negativos en el desarrollo de un territorio).

Las Comisiones técnicas de los Congresos son estratégicas para el desarrollo de la Comarca, porque son ellas que formulan las propuestas de políticas y estrategias para la Comarca y deberían conformarse con personas capacitadas para ello.

El trabajo de planificación no se acaba con la formulación del Plan Estratégico, es necesario ahora implementarlo a nivel de la Comarca y de los distritos. Esta planificación debe continuarse, perfeccionarse y detallarse en todos los niveles (comunidades, corregimientos y distritos) y ser continuamente socializada.

Con relación a la cultura política del Pueblo Ngäbe y Buglé, una buena parte de la población no conoce los verdaderos derechos alcanzados a través de la figura de la Comarca, por falta de acceso a programas de sensibilización o educación. Es necesario que toda la población de la Comarca conozca y entienda la Ley 10, la Carta Orgánica y los derechos adquiridos, a través de la difusión de folletos pedagógicos, programa escolar, programas de radio, afiches, publicaciones.

Finalmente, una de las bases de la Comarca es su referencia a la historia de su pueblo. La historia del Pueblo Ngäbe y Buglé se expresa en los recuerdos que cuentan los líderes, en los nombres de los mártires que se mencionan. Se siente mucho interés en la Comarca por la historia que se transmite oralmente y nunca fue escrita. La organización de ciertos eventos como concursos o talleres sobre la memoria histórica podría ayudar a recopilar, publicar y difundir la historia del Pueblo Ngäbe y Buglé y de su Comarca.

c. Los desafíos para mejorar las condiciones de vida.

La implementación del Plan Estratégico es clave para el manejo de los recursos porque la principal fuente de deterioro ambiental, además de las minas y los productos químicos que utilizan, es la pobreza de los suelos y el uso que se le da en agricultura con tala y quema y en ganadería. El plan indica las potencialidades de cada zona, para aprovecharla generando ingresos y conservando los recursos naturales del territorio.

Es necesario analizar de qué manera la Comarca puede defenderse de ingerencias arbitrarias por parte del gobierno central; por ejemplo, con relación a las concesiones a compañías mineras, o al establecimiento de áreas protegidas. Asimismo, determinar las formas para mejorar las capacidades para establecer propuestas propias para el uso de los recursos de la Comarca (por ejemplo, el aprovechamiento de recursos naturales, incluyendo el turismo ecológico y cultural).

La Comarca necesita consolidar las estrategias de apoyo externo para su población, a través de asistencia técnica y capacitación. Para ello es necesario tomar en cuenta las características de la mayoría de las familias Ngäbe y Buglé: no tienen tradición de trabajo productivo mancomunado; su economía es de subsistencia; se encuentran dispersas en amplios espacios geográficos; tienen dificultades para ser reunidas y asociadas en torno a una organización o actividad productiva.

El reto de la sostenibilidad de las organizaciones comunitarias emergentes que fueron estimuladas por los proyectos de apoyo está en la perspectiva comercial y generadora de ingresos de sus iniciativas productivas.

La estrategia y la metodología de diseminación de las experiencias y buenos resultados de los proyectos deben ser perfeccionadas. Al mismo tiempo la Comarca necesita identificar más fuentes de capacitación y educación. En este nivel, es también necesario dar mayor uso, mejorar y mantener los centros de desarrollo, los cuales van deteriorándose rápidamente.

Es bueno que los apoyos externos (como el nuevo proyecto PNB) empujen las acciones que representen un incremento en los ingresos familiares, como el aprovechamiento de recursos naturales y del patrimonio histórico (turismo ecológico y cultural). Por otra parte, la mejora de los ingresos de la población a partir del incentivo de productos tradicionales y la perspectiva de generación de excedentes, sólo es posible asegurando las condiciones de su acceso al mercado.

La Comarca necesita las fuerzas vivas de su gente adentro y evitar la desintegración del Pueblo Ngäbe y Buglé. En la implementación del Plan Estratégico hay que pensar en todos los incentivos posibles para evitar la emigración, y por otra parte identificar espacios de integración de los migrantes con las acciones para el desarrollo de la Comarca.

d. La infraestructura de la Comarca

En general, la Comarca debe conseguir implementar la estructura de los servicios establecidos en la Carta Orgánica de la Comarca. Pero también es necesario estimular continuamente la movilización de recursos y aportes de la población Ngäbe y Buglé para la construcción y mantenimiento de la infraestructura de servicios adquirida. Las evaluaciones del proyecto PNB muestran que se activaron rutas de transporte en los ejes principales de la Comarca, y que se necesita una mayor inversión en los ejes viales principales para llevar los servicios básicos y para conectarla internamente. Las condiciones de manutención de los caminos rehabilitados hasta hoy son limitadas: la maquinaria adquirida y su permanencia en la Comarca en coordinación con el MOP depende mucho de las posibilidades concretas de manutención. El equipo existente no es suficiente con relación a la extensión y el estado de los caminos, ni los recursos para su operación y mantenimiento.

e. Los desafíos de la mujer Ngäbe y Buglé

El espacio ganado por la mujer Ngäbe y Buglé es ejemplar, saliendo poco a poco de una situación de segregación, pero todavía falta generalizarlo a toda la población. Las mujeres necesitan y reivindican más capacitación en todas las áreas para participar más y mejor en la gestión de la Comarca y en el desarrollo de las comunidades. La mujer Ngäbe-Buglé tiene una importancia fundamental en la transmisión de la cultura y del idioma a los niños.

VI. Las lecciones aprendidas en el proceso de la Comarca

Las lecciones que el Pueblo Ngäbe y Buglé aprendió, conjuntamente con los proyectos que lo apoyan, permiten que en el futuro sus autoridades actúen con mayor precisión, sin repetir errores ni duplicar esfuerzos. Estas lecciones que se resumen a continuación sirven de referencia en el camino que falta recorrer para la consolidación de la Comarca.

La Comarca es resultado de una acumulación de fuerzas.

Conseguir la Comarca no fue un regalo¹². Es el fruto de un largo proceso de lucha del Pueblo Ngäbe y Buglé y de sus líderes. También es resultado de la acumulación de fuerzas en un momento dado de la historia y de un contexto más favorable para los pueblos indígenas donde aparecieron apoyos externos más decididos de entidades y proyectos que sirvieron de facilitadores y dinamizadores.

El proceso de desarrollo de la Comarca está apenas arrancando.

El desarrollo de la Comarca Ngäbe y Buglé es una gran aventura que está sólo comenzando. Existe un Plan Estratégico y un conjunto de ideas y propuestas generales que permiten que el Pueblo Ngäbe y Buglé se oriente en el camino, pero la Comarca es frágil todavía y la concreción del desarrollo debe ser considerada como un proceso que requiere una continua reflexión y análisis a través de todas las instancias de la Comarca.

¹² Según el título del documento de Julio Dixon.

El Plan Estratégico es un “documento de identidad” y un instrumento de protección.

La base para el desarrollo de la Comarca es la planificación, y la referencia principal es su Plan Estratégico. Gracias a él, el Pueblo Ngäbe-Buglé tiene la capacidad de ubicarse con relación al uso en el tiempo de este territorio, y a tener una visión para su manejo. La planificación participativa fue la metodología más apropiada para la Comarca donde no existían ni planes ni preparación técnica de su población. El Plan Estratégico representa un documento de identidad para la población y las comunidades, con la definición de vías para su desarrollo y para el manejo de sus recursos naturales, y facilita su cohesión en las negociaciones con los agentes externos (Órgano Ejecutivo, empresas extractivas, etc). La existencia de posiciones diversas al interior de la Comarca y el cambio de dirigencia puede afectar acuerdos adquiridos por la Comarca con otros actores y la continuidad de las acciones. Con la existencia de planes, la continuidad de las acciones y los compromisos adquiridos son mejor protegidos.

Necesidad de continuidad del apoyo externo.

Una de las principales dificultades para el desarrollo de las comunidades Ngäbe y Buglé es la falta de continuidad en el apoyo que reciben. El acompañamiento de un proyecto debe hacerse a la medida del ritmo del cambio local. Es interesante destacar que el lento arranque de las operaciones del PNB tuvo como resultado positivo la adecuación de las acciones a los ritmos de los indígenas además de posibilitar un diálogo intenso, entre el equipo de dirección, la población y su dirigencia, lo que influyó en el enfoque de la ejecución, la priorización de componentes y acciones, los contenidos y los temas de la capacitación.

Sin autoestima ni valores culturales no hay desarrollo.

La autoestima de la población mejora con el sentimiento de pertenencia a la Comarca y con la valoración de los elementos culturales que identifican al Pueblo Ngäbe y Buglé, ya que fueron oficialmente reconocidos y valorados. La autoestima es la base del desarrollo y es a partir de ella que la población va a poder participar activamente en iniciativas y proyectos.

Comunicación hacia dentro y hacia fuera.

La estrategia de comunicación de las autoridades de la Comarca es importante porque ayuda a la población a entender lo que se busca y lo que se realiza y estimula la participación de los distintos grupos involucrados, como hacia fuera para ganar el respaldo externo y ser tomado en cuenta constantemente. Cualquier grupo de la Comarca puede ser capaz de asimilar la información si la estrategia de comunicación incluye el diseño de instrumentos pedagógicos adecuados, en particular sobre los resultados de los proyectos.

Autonomía como fuente de aprendizaje.

La Comarca es siempre “dueña” de los proyectos. En el ámbito de la Comarca, la posibilidad que tiene el Pueblo Ngäbe y Buglé de dirigir con autonomía proyectos, ayuda a constituir capacidades técnicas propias de gestión y de manejo de proyectos y presupuestos.

Las lecciones aprendidas durante el proceso de la Comarca no solamente son importantes para el Pueblo Ngäbe y Buglé sino también para el FIDA que considera a los pueblos indígenas uno de los temas centrales de su estrategia para la Región de América Latina. El FIDA consiguió, en el caso del PNB, adecuar sus complejos mecanismos de cooperación a las reales necesidades del pueblo indígena. El proyecto fue claramente concebido como un apoyo técnico, sin embargo supo sutilmente adecuarse al proceso de lucha política de los Ngäbe y Buglé y apoyarlo hasta el establecimiento de la Comarca. De esta manera, existen algunas lecciones que merecen ser destacadas más particularmente para el FIDA:

La capacitación es esencial y tema de apoyo externo.

La base de la sustentabilidad de las iniciativas de desarrollo dentro de la Comarca se encuentra en la dinámica de capacitación en las comunidades. Es el dinamismo de las comunidades y de sus líderes bien capacitados que provoca el impacto más importante en la Comarca. La capacitación por demanda es necesaria en todos los temas que se refieren al manejo de un territorio, es decir que abarca muchas áreas específicas (administración, planificación, educación, salud, producción) y depende generalmente del apoyo exterior, nacional e internacional. La decisión del PNB, con el impulso de la dirigencia indígena, de promover capacidades

locales y no sustituirlas con la contratación de ONGs y entidades ejecutoras, han retrasado la implementación de muchas acciones del PNB, pero han permitido aprendizajes y adecuaciones importantes en la orientación de las mismas.

Intercambios como fuente capacitación.

Promover intercambios entre proyectos y entre técnicos indígenas como lo hizo el FIDA representa una de las más interesantes fuerzas de un apoyo, entre otras razones por la importante dimensión de capacitación que constituye la confrontación con otras experiencias y realidades, y porque el Ngäbe y Buglé no se siente aislado. La gente regresa a la Comarca con una visión más amplia.

La lógica de los proyectos necesita flexibilidad.

Los proyectos contratados entre el Pueblo Ngäbe y Buglé y las instituciones externas exigen a ambas partes un esfuerzo de entendimiento ante otra cultura y lógica y exige a los donantes una flexibilidad mayor en sus condiciones de ejecución y un abordaje en términos de sustento de procesos. De esta manera, es mejor evitar financiar proyectos demasiado cerrados en sus detalles. Un proyecto no puede ser muy especializado y debe tomar en cuenta todos los niveles de la vida del Pueblo Ngäbe y Buglé.

El enfoque de género debe ser explícito en un proyecto indígena.

En un medio predominantemente masculino, actividades diseñadas específicamente para impulsar la participación de la mujer, hace reflexionar a los hombres, en especial en lo que se refiere al campo de la generación de ingresos. Los proyectos orientados a la mujer, no siempre logran alcanzar los objetivos económicos buscados, pero siempre inciden de alguna manera en las formas organizativas y de participación y representación de la mujer. Por otra parte, la presencia técnica femenina en los proyectos anima a las mujeres a hacerse presentes de manera más activa.

VII. A manera de concluir la sistematización

El proceso de constitución de la Comarca Ngäbe y Buglé es ejemplar como lucha indígena en un contexto nacional que no favorece los intereses de los pueblos indígenas (Panamá no ratificó todavía el Convenio 169 de la OIT). Además, la estructura provincial que se dio a la Comarca Ngäbe y Buglé constituye un camino indígena oficial, dentro del Estado, contribuyendo a reunir los elementos necesarios para su desarrollo. Sin embargo, en 2003, da la impresión que el proceso se está deteniendo, no solamente por la inercia que presenta el gobierno (fuera de algunas acciones como el proyecto FIS-FIDA o el apoyo de la GTZ), sino por la falta de recursos disponibles para la ejecución de los planes propuestos, lo que trae como consecuencia la frustración de la dirigencia y población en general. Por esta razón, además de los logros, se presentaron aquí los grandes desafíos que el pueblo Ngäbe y Buglé y sus autoridades tradicionales y oficiales deben enfrentar para que la Comarca sea sostenible política-, social- y económicamente.

Ahora que la Comarca hace parte del Estado, es necesario que sus autoridades adquieran eficiencia política para influir en las políticas públicas sobre asuntos indígenas locales y nacionales, y, en particular para que la Comarca y su población se beneficien de todos los apoyos del Estado previstos en la Constitución de Panamá y en la Ley 10 de la Comarca. Por otra parte, los líderes Ngäbe y Buglé deberán demostrar lucidez política frente a las múltiples posibilidades de cooperación internacional que existen en el siglo XXI: es de su competencia el movilizar las redes de apoyo de las cuales la Comarca depende para conseguir fondos en beneficio de sus comunidades.

El buen manejo de proyectos indígenas apoyados a nivel internacional (como el PNB o el Proyecto Agroforestal) llama la atención y sirve de semilla: por ejemplo, nunca en su historia el Pueblo Ngäbe y Buglé había conseguido establecer tantos convenios de cooperación de todo tipo para la consolidación de su territorio, que durante la ejecución del PNB.

Durante la sistematización, se constató la ausencia de material escrito y publicado sobre los asuntos del Pueblo Ngäbe y Buglé y de la Comarca; y las pocas cosas que fueron publicadas (esencialmente por el Proyecto agroforestal) tuvieron una difusión mínima con impacto mínimo. Es triste constatar, por ejemplo, que valiosos materiales realizados por el Proyecto Agroforestal son guardados en una caja en las dependencias del ANAM, y no se buscan recursos para publicarlos cuando en las comunidades existe una enorme demanda de publicaciones y de materiales para aprender, tanto al nivel de los niños y jóvenes en las escuelas, como en las casas de las familias.



La sistematización debe resultar en un producto pedagógico y atractivo para conseguir y consolidar tanto la confianza de las bases como de los donantes, y para grabar la memoria del proceso.

Anexos

Abreviaciones

ACDI	Agencia Canadiense de Cooperación en Desarrollo Internacional
ACUN	Acción Cultural Ngäbe
AID	Agencia Americana de Desarrollo
ANAM	Autoridad Nacional del Medio Ambiente
CD	Centro de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CECI	Coordinadora Esperanza Indígena
FC	Fondo de Capitalización
FES/FIS	Fondo de Emergencia Social/ Fondo de Inversión Social
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FIDAMERICA	Sistema de Intercambio de Información (basado en internet)
GTZ	Organismo Alemán para la Cooperación Técnica
IDEAS	Instituto de Desarrollo Agrícola Sostenible
IDIAP	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
IPACOOOP	Instituto Panameño de Cooperativas
JICA	Agencia Japonesa de Cooperación.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de la Salud
MOP	Ministério de Obras Públicas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PAN	Proyecto Agroforestal
PAS	Programa de Acción Social
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNB	Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe y Bugle

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PREVAL	Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad de Seguimiento y Evaluación de los Proyectos FIDA en América Latina y el Caribe
PROFAGEP	Programa para el Fortalecimiento de los Aspectos de Género en los proyectos FIDA
UE	Unión Europea
UEP	Unidad de Ejecución del Proyecto
UNICEF	Organización de las Naciones Unidas para la Infancia

Bibliografía

1. Bibliografía utilizada para la sistematización:

- Alvarado E. 2002. Perfil Indígena de Panamá. Ministerio de Gobierno y Justicia, Banco Mundial, Ruta, Panamá,
- Berdegué J., Ocampo A., Escobar G. 2000. Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guía Metodológica. FIDAMERICA-PREVAL.
- Berdegué J., Ocampo A., Escobar G. 2000. Sistematización de experiencias locales de desarrollo agrícola y rural. Guías de Terreno. FIDAMERICA-PREVAL.
- CoNaPi, PS-C, ACUN, FyA (Eds.). 2003. Ni Ngöbe Nünadi Kóre. El Pueblo Ngöbe vivirá para siempre., Panamá.
- Dixon J. 1998. La Comarca Ngöbe-Buglé no fue un regalo. Documento del Proyecto PNB.
- FIDA. 2002. Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe. Informe de Evaluación Final (Schulze J. y Canedo M.).
- Martinelli M. 1993. El Pueblo Ngöbe: Cultura y Organización. PAN-GTZ, Panamá.
- PNUD (Ed.). Los pueblos indígenas de Panamá: Población de alta prioridad para el desarrollo humano del país. PNUD, Panamá.
- PAN - GTZ 2001. Plan Estratégico de la Comarca Ngöbe Buglé.

2. Bibliografía existente sobre el Pueblo Ngäbe-Buglé editada por el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngäbe (PNB-FIS-FIDA) en Panamá:

- Diagnóstico Organizativo de los Grupos de Base. 1995.
- Tortugas marinas. 1998.
- Los suelos del área Guaymí. 1998
- Perfil de estudios de Impacto Ambiental. 1998
- El Ojo de Gallo en el Cafeto y su control. 1997.
- Efectos de las Quemas e Incendios. 1998.
- Todos Juntos contra el Fuego. 1998
- Caracterización de la producción de café en el área Ngöbe. 1997.

3. Bibliografía existente sobre el Pueblo Ngäbe-Buglé editada por el Proyecto Agroforestal (PAN-GTZ) en Panamá:

- PAN. 1993. Diagnóstico Situación Actual del Área de Remedios, San Félix y San Lorenzo
- Krebs, K. 1994. La Agricultura de los Ngöbe.
- Mora, M. 1994. El Cultivo de Café en al Área Ngöbe.
- Hernández, D. 1994. Diagnóstico Rural Participativo.
- Martinelli, M. 1994. La mujer Ngöbe. Camino Hacia la Libertad.
- Tillmann, H. y Salas M. 1994. Comunicación y Diseño del Sistema de Extensión Comunal Ngöbe.
- Lao, E. y Samaniego, G. 1994. Agroforestería Ngöbe.
- Sippel, A. .1995 Árboles de los Ngöbes.
- Behmel, Ch. 1996. La Migración Ngöbe.
- Schulz, Ch. 1996. La Chácara. Arte Vivo de la Mujer Ngöbe.

- Gallego, I. 1996. Sistemas y Combinaciones Agroforestales Tradicionales.
- Díaz, I y Guardia, T. 1997. Diagnóstico de la Situación Política Legal, Institucional y Administrativa Concerniente al Manejo de los Recursos Naturales Renovables en el Área de la Comarca Ngöbe Buglé.
- Fuchs, H. 1997. Los Municipios en la Comarca Ngöbe Buglé y los Impuestos.
- Samaniego, G. 1998. Valor de la Percepción y del Conocimiento Local .
- Estudio Socioeconómico y Agroforestal de la Finca Indígena Ngöbe.
- Heiland, S. 1998. Informe de una Consultoría para la Asociación de las Mujeres Ngöbe (ASMUNG).
- PAN. 1998. Manual Keba Sula.
- Castillo, A. 1999. Mejoramiento de las Técnicas de Fijación de Tintes en Fibras Vegetales Utilizando Fijadores Naturales en la Región Ngöbe del Oriente de la Provincia de Chiriquí.
- Saldaña, I. 1999. Parámetros para Mejorar la Tinción en las Fibras Vegetales de Pita (*Aechmea magdalenae*), Cabuya (*Furcraea cabuya*) y Cortezo (*Apeiba tibourbou*) en el Area del Oriente de la Provincia de Chiriquí.
- García, E. 1999. Evaluación y Mejoramiento del Proceso de Extracción, Preservación y Firmeza de los Tintes de *Justia tinctoria*, *Curcuma longa*, *Arrabidaea chica*, *Tectona grandis*, *Chlorophora tinctoria* en algunas Comunidades de San Félix, Remedios y Tolé.
- Del Cid, V. 1999. Evaluación Participativa de la Situación Socioeconómica y Ecológica de las Fincas Ngöbe.
- Baules, A. 1999. Mapas Temáticos del Sector Nadrín de la Comarca Ngöbe Buglé.
- Mendoza, A. 2000. Los Recursos Naturales en la Región Nadrín de la Comarca Ngöbe Buglé
- Pawlowski, G. 2000. Microcuencas Hidrográficas.
- Evaluación, Clasificación y Lineamientos para la Declaración de Áreas de Conservación de Aguas (ACAS).
- Montezuma, C. 2000. Potencialidades y Limitaciones de la Mujer Ngöbe en la Participación del Desarrollo Comunitario en el Corregimiento de Hato Culantro, distrito de Mironó, Comarca Ngöbe Buglé.
- Jaén, B. 2001. Plan Estratégico para el Desarrollo de la Comarca Ngöbe-Buglé.
- Sistematización y Análisis de la Información: Aspectos Legales, Institucionales, Políticos, Organizativos, Sociales y Económicos de la Comarca Ngöbe Buglé.
- Moreno, J. y Bartlett, M. 2001. Impacto Socioeconómico de la Productividad del Cultivo de Arroz Tradicional a Chuzo vs. Fangueo, Distrito Nole Duima y Mironó, Comarca Ngöbe Buglé.
- Moreno, T. 2001. Evaluación de Tecnologías Alternativas a la Tumba y Quema en la Cuenca del Río San Félix, Panamá.
- Moreno, T. (2002. Impacto del Proyecto Agroforestal Ngöbe (PAN-ANAM/GTZ) en las Comunidades Asistidas. Diagnóstico Participativo de la Situación Actual en al Área de Influencia del Proyecto.
- Díaz, A. 2002. Áreas de Conservación de Aguas.
- Mendoza, A. 2003. Guía Practica para la formación y fortalecimiento de grupos organizados en la Comarca Ngöbe Buglé.
- Guerra, Y. 2003. Estudio Económico de la Asociación de Caficultores Orgánicos Ngöbe.
- PAN 1995. Así vivimos en Cerro Otoe.
- PAN 1995. Así vivimos en Soloy.
- PAN 1995. Así vivimos en Hato Julí.
- PAN 1995. Así vivimos en Quebrada Guabo.
- PAN 2001. Plan Estratégico de la Comarca Ngöbe Buglé.
- PAN 2001) Plan de Desarrollo del Distrito de Nole Duima.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Mironó.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Müna.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Besiko.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Ñürün.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Kankintú.
- PAN 2001. Plan de Desarrollo del Distrito de Kusapín.
- Krug, R. 2000. Manual de Operaciones Administrativas.
- Krug, R. 2001. El Proceso de Planificación Participativa para el Desarrollo de la Comarca Ngöbe Buglé.
- PAN 2000. Las Artes Ngöbe y Buglé (Catálogo de Artesanías).

4. Otra bibliografía no consultada, pero relevante sobre el Pueblo Ngäbe-Buglé:

- Alvarado E. 1998. Estudio socio-etnográfico de las áreas de expansión Bocas del toro, Darien y San Blas. Ministerio de educación y Banco Mundial, Panamá.
- Barcorizo Y. y Griffith, M. 2000. Medicina Tradicional Indígena. MINSA, Panamá.
- De López V. y Farinoni N. 1998. Mujer Ngobe: salud y enfermedad. Instituto de la Mujer OPS/OMS, Panamá.
- Deruyttere A. 1997. Pueblos indígenas y desarrollo sostenible. BID, Washington.
- Fundación Baru (Ed.). 1999. Familia y salud reproductiva: una aproximación sociodemográfica del Pueblo Ngobe en 4 distritos de la región Nifrin. MINSA, AMUNG, FNUAP, Panamá.
- Herlihy P. 1995. La revolución silenciosa de Panamá: las tierras de la Comarca y los derechos indígenas. En: Revista Mesoamérica, Número 29. Panamá.
- Herrera F. 1982. El Pueblo Guaymí y su futuro. CEASPA.
- Ministerio de Salud (Ed.). 2000. Salud de Pueblos Indígenas. MINSA, Panamá.
- Venado. T. 2000. Estudio de caso: promoción de la salud maternal y control preventivo de la diarrea en el pueblo Ngobe-Buglé. MINSA, Panamá.
- Venado T. 2001. Situación de la salud en áreas indígenas. PNUD, Panamá.
- Vakis R. y Lindert K. 2000. Pobreza de la población indígena en Panamá. Anexo 6 en: Panamá Estudios sobre Pobreza. Banco Mundial, Washington.

Personas entrevistadas

Fecha Año 2003	Lugar	Facilitadores	Nombres personas entrevistadas	Cargos	
Miércoles 20 agosto	San Félix	Olga Lucía Molano	Felipe Bejarano	Cacique regional	
			Pedro Rodríguez	Vice Presidente del Congreso General y Cacique de la IglesiaMama Tata	
			Pedro Sánchez	Comisionado del Congreso Regional	
			Pedro Gallardo	Representante del Consejo de Coordinación Comarcal	
			Iro Montezuma	Representante de la Gobernación Comarcal	
			Victoriano Bejarano	Cacique local del distrito de Viceró	
			Santos Andrade	ex Presidente del Congreso Regional	
			Casilda Castellón	Cacique local de Mironó	
			Avelino Bejarano	Seguridad Comarcal	
	Mitzity Tugrí			Rogelio Tugrí Salinas	Productor
				Demetrio Girón Q.	Presidente del Congreso Local Muná
				Pedro N. Flores	Presidente del Congreso Regional
				Rosmary Pascacio	Comisión Técnica y Comisión de la Mujer, la niñez, la familia, del Congreso General Ngöbe - Buglé
				Maribel Caballero	Comisión Educación del Congreso Regional
	Vicente Brackelaire			Enrique Pineda	Presidente del Congreso Regional
				Vicente Taylor	Comisión Técnica del Congreso Regional
				Humberto Williams	Secretario de organización del Congreso Regional Nökribo
				Morris Smith	Organización de base – historiador
				Andrés Quintero	Ex técnico del Proyecto Ngöbe
				Fernando Quintero	Cacique regional
				Omar Abrego	Productor
				Eusebio Billbord	Representante de la Comisión Técnica del Congreso Regional y miembro del Comité Directivo del Proyecto
				Napoleón Ellington	Rpte. de la Comisión Técnica y de Turismo del Congreso General
				Benero Beker	Cacique Local de Kankintú
				Claudia Palacios	Coordinadora General de mujeres NB y facilitadora de Organización de mujeres

REGION NEDRIN

Facilitador: Olga Lucía Molano

Grupo de Apoyo: Lizka Binns, Directora Ejecutiva Proyecto Ngöbe – Buglé

Pedro Sánchez, Representante Comisión Técnica del Congreso Regional

Iro Montezuma, Representante de la Gobernación Comarcal

Fecha	Lugar	Personas entrevistadas	Cargos
Jueves 21 de agosto	Soloy, centro de Desarrollo	Mercedes Bejarano ¹³ Palacio	Productor de café
		Feliciano Moreno	Productor de café
		Jori Montezuma	Productor de café
		Tomás Santo	Productor de café
		Agustín Bejarano	Productor de café
		Ernesto Montezuma	Productor de café
		Simón Vásquez	Productor de café
		Agrilino Bejarano	Productor de café
		Gabriel Montezuma	Productor de café
		Mario Santos	Productor de café
		Evangelislaio Montezuma	Productor de café
		Eugenio Moreno	Productor de café
		Román Moreno	Productor de café
		Marcelino Bejarano (encargado del Centro de Desarrollo)	Productor de café
		Lorenzo Moreno	Productor de café
		Everito Montezuma	Productor de café
		Cornelio Montezuma	Productor de café
		Adan Bejarano	Productor de café
		Basilio Bejarano	Productor de café
		Arnaldo Sánchez	Productor de café
Ramón Montezuma	Productor de café		
Marco Bejarano	Productor de café		
Nicolás Sánchez	Productor de café		
Viernes 22 de agosto	Cerro Iglesias	Wilfredo Guillén ¹⁴	Dirigente

¹³ Las personas sugeridas por las Autoridades Tradicionales y Políticas a entrevistar en el Centro de Desarrollo de Soloy el día 20 de agosto, fueron: Celestino Jiménez, José Bejarano, Darío Mendoza, Denny Arce Santiago, Lorenzo Villanero, Samuel Gonzáles, Felipe Morales. Ninguna de las personas convocadas asistieron. Por tal motivo, se aprovechó la presencia de un grupo de productores de café en el lugar (convocados por el voluntario japonés Satoshi Shouguchi para una charla con técnicos del MIDA) para entrevistarlos y conocer su visión sobre los logros y retos en la creación de la Comarca.

¹⁴ Las personas identificadas por las Autoridades y convocadas inicialmente para participar ese día, en Cerro Iglesias o en San Félix, fueron: Wilfredo Guillén, Agustín Andrade, Cirilo Cire, Teodoro Montezuma, Samuel Gallardo, Santos Andrade, Alberto Montezuma, Pedro Rodríguez, FORANG (Federación de Organizaciones artesanales NB), APATACHI (Asociación de productores de café de la tierra alta de alto Charmí), ASMUNG (Asociación de mujeres Ngöbe), APAN (Asociación de profesionales agropecuarios Ngöbe Buglé), Marcelino Montezuma y Santiago Sánchez.

		Angelina Amador	Miembro de la Cooperativa de café Rey Montezuma
		Agustín Andrade	Presidente Cooperativa Rey Montezuma
		Celedonio Cedeño	Agricultor
		Dionisio Quintero	De la Comunidad
		Juan Adelcio Sire	Agricultor y miembro de la cooperativa
		Ilario Santo	Rpte. Del Comité de acueducto rural
		Euclide Zurdo	Educador
		Elena Andrade	Educadora
		Francisco Andrade	Productor
		Florentino Zurdo	Coop. Rey Montezumo
		Ilario Guerra	Productor de café
		Arcencio Andrade	Socio de la coop. Rey Montezumo
		Marciana Zurdo	De la Comunidad
		Ilario Montero Guillén	Agrónomo
		Ignacio Santo	Agricultor
		Ramiro Guerrero	De la Comunidad
		Onilio Zurdo	Agricultor
		Rosalía Florez	De la comunidad
		Cirilo Cire	Ex Cacique y dirigente en la lucha por la Comarca
		Ramiro Montero	De la Comunidad
		Cleto Montero	Educador
		Florinda Amador	Comité de Vigilancia de la cooperativa
	San Félix (el Carrizal)	Darío Mendoza	Presidente de Congreso local
		Marcelino Montezuma	Dirigente y ex presidente del Congreso general durante la lucha por la Comarca
		Sebastiana Montezuma	Secretaria de cooperativa de café de Cerro Iglesias
		Elena Carpintero	Artesana, miembro de FORANG.
		Lorenzo Villanero	Artesano y dirigente cultural
		Adalberto Montezuma	Funcionario del proyecto ANAM – GTZ
		Irene Gallego	Miembro de la APAN
		Anastasio Bonilla	Rpte. del Consejo Comarcal NB
		Gertrudis Sire	Rpte. de ASMUNG
		Tita Sanjur	Rpte. de ASMUNG

REGION ÑÖ KRIBO			
A esta Región fueron tres grupos			
Grupo 1			
Facilitador:		Vicente Brackelaire	
Grupo de Apoyo:		Cirina Gonzáles, Coordinadora de Fondos de Capitalización del Proyecto Ngöbe - Buglé chofer Omar Abrego, miembro del Congreso Regional	
Jueves 21 Agosto	Pueblo Nuevo	Julio Dixon ¹⁵	Dirigente
		Orlando Hooker	ex presidente del congreso regional
		Seferino Montezuma,	Suplente cacique regional
		Henry Abrego	Dirigente
		Venero Cruz	Productor
		Cornelio Santos	Productor
Viernes 22 de agosto	Bisira	Samuel Midí	Dirigente
		Seferina Still	Dirigente de mujeres
		José Serrano	Dirigente de los Buko day, seguridad comarcal
		José Bonilla	Productor
		Ricardo López	Productor
		Azael Jaén	Coop. de arroz
		Gabriel Jiménez	Coop. de arroz
		Virgilio Still	Coop. de arroz
		Ignacio Serrano	Productor
Grupo 2			
Facilitador:		Vicente Taylor, comisión técnica y de Educación del Congreso General	
Persona de apoyo		Humberto William, secretario de Organización de Congreso Regional Ñö Kribo	
Viernes 22 de agosto	Kusapin	Brigido Nicho ¹⁶	Pastor de la iglesia metodista
		Carlos Hooker	Pastor de la iglesia Cruzoley
	Punta Alegre	Virginia Trootman	Productora
		Kens Smith	Comerciante
	Bahía Azul	Rosendo Robinson	Comerciante
		Marcelino Midi	Educador
	Playa Verde	Ezequiel Taylor	Ex dirigente de la Comarca.

¹⁵ Las personas a entrevistar eran: Samuel Binns, Bruno Gallego, Julio Dixon, Melina Guerra, Samuel Midí, Iginio Ellington, David Binns, Tomás Arbisó, Sra. del difunto de Chale, Sra. de Gnamí, Virgilio Jaén, Bacilio Montezuma, José serrano, Víctor Manuel, Mario Vega, Seferina Still, Paulina Salina, Bernardo Jaén.

¹⁶ Las personas identificadas por las Autoridades y convocadas inicialmente fueron: Gabriel Molina, Eugenio Pablo, Henry Archibold, Juan Moran, Carlos Hooker, Brigido Nichi, Ciriaco Migar, Felix Trootman, Rosendo Robinson, Kent Smith, Ezequiel Taylor, Mauricio Duncan, Orlando Hooker, Justo Boy.

	Tobobe	Eugenio Pablo	Ex Jefe Inmediato
		Roberto Alfredo	Agricultor
		Justina William	Artesana
		Nicanor Alfredo	Estudiante de colegio
		Mireya Molina	Artesana
		Noel William	Productor
		Marcial Choli	Productor
		Genito Santiago	Pescador
		Silviano Abrego	Colaborador en la Comunidad
		Maribel William	Miembro de la directiva de artesanía
		Rubén Alfredo	Organización de base
		Jesús Julián	Productor
		Zacarías Alfredo	Productor
		Benigno Becker	Pescador
		Mauricio Abrego	Productor
		Sabino Migar	Organización de base
Grupo 3			
Facilitador:		Andrés Quintero, miembro de la ONG APROTEN	
Persona de apoyo:		Napoleón Ellington, rpte. de la Comisión Técnica y de Turismo del Congreso General	
Jueves 21 de agosto	Changuinola	Emiterio Villagra ¹⁷	Secretario De la ONG APROTENG.B
		Chito Quintero	Miembro de la cooperativa de servicios múltiples bananera del Atlántico
		Nelson Castillo	Miembro de la organización estudiantil NB
		Terencio Migar	Secretario de educación, del sindicato industrial de trabajadores bananeros SITRAI-BANA
		Pedro Abrego	Centro de desarrollo y AT Ngöbe – CETE-DENG (ONG).
		Magdalena Jiménez	Artesana
		Sebastián Jiménez	Estudiante de medicina en Cuba.

¹⁷ Las personas identificadas por las Autoridades y convocadas inicialmente fueron Jorge Quinn Rojas, Vicente Buy, Nicolás Rut, Chito Quintero, Horacio Morales, Mario Vega, Higinio Ellington, Mario Guerra, Martín Bonilla, Aura Chito, APROTENG.B, Organización estudiantil, Antonio Beker, Terencio Migar, Pedro Abrego, Agustín Ganuza, Ignacio Morales, Juan Baker, José Brown, Tomás Valdés.

REGION KODRI			
Facilitador: Mitziti Tugrí, Coordinadora S&E del Proyecto Ngöbe - Buglé			
Grupo de Apoyo: Rosmery Pascacio, Comisión Técnica y Comisión de la Mujer, la niñez, la familia, del Congreso general Ngöbe - Buglé Pedro N. Flores, presidente del Congreso Regional y educador Maribel Caballero, educadora			
Jueves 21 de agosto	Piro número dos	Angel Pita ¹⁸	Ex presidente del Congreso Regional
		Maria de Pita	Organización de Mujeres
		Basilio Rodríguez	Actual presidente del Congreso Local
		Ricardo Miranda	Dirigente Buglé
		Tranquilino Flores	Asesor del Congreso Local y de trabajo de la ANAM
		Irene Jiménez	Ex comisionado del Congreso Regional
		Secundino Flores	Honorable representante del Corregimiento
		Basilio Jiménez	Organización de Jóvenes
		Saqueo Montero	Educador
Viernes 22 de agosto	Alto de Jesús	Benita Acosta	Grupo de mujeres
		Mario Jiménez	Ex dirigente
		Natividad Arena	Promotora comunitaria
		Ceferina Jiménez	Org. de Artesanías
		Leonardo Jiménez	Org. de Jóvenes
	Alto Caballero	Eusebio Caballero	Ex dirigente y educador
		Bienvenido Tugrí	Profesor
		Rogelio Tugrí	Cooperativa Wayre de servicios múltiples
		Basilides Tugrí	Alcalde del distrito
		Felix Rodríguez	Cacique regional
		Maximo Saldaña	Cacique general de la Comarca
		Casilda Castellón	Cacique local
		Cristina Séptimo	Org. de productores
		Víctor Jiménez	Gerente de la Cooperativa Wayre

¹⁸ Las personas identificadas por las Autoridades y convocadas inicialmente para la región Kodri, fueron: Guillermo Jiménez, Máximo Saldaña, Sra. Wendy Bagama, Hilario Jiménez, Camilo Pascacio, Pedro Carpintero, Toribio Venado, Antonino Santos, Daniel Gonzáles, Camilo Ortega, Justino Miranda, Bernardo García, Benita Acosta, Víctor Guerra, Tranquilina Flores, Ricardo Miranda, Nicasio Miranda, Ventura Duarte, Basilio Rodríguez.



**COMUNIDADES RURALES :
LA MEJOR INVERSIÓN DEL ESTADO**
Experiencias de MARENASS
- Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur del Perú -
en la comunidad campesina de MUÑAPUCRO,
Chincheros – Apurímac

Pierre de Zutter¹
PREVAL

Tito Juárez Chipana
Percy Barrio de Mendoza Vílchez
Nancy Mar Farfán
Luis Quispe Saldivar
Vicky Moreno Cáceres

Oficina de Coordinación Zonal Andahuaylas de Marenass

abril del 2003

¹ Consultor. Calle 6, N° 752, Rincón Alto - Obrajés, La Paz, Bolivia. Correo Electrónico: pzutter2001@yahoo.fr.

Índice de la sistematización

RESUMEN	128
I. La comunidad en 1997	130
Algo de historia reciente	130
Las prácticas campesinas	130
II. La comunidad en tiempos de Marenass	132
Marenass	132
Las actividades de Muñapucro con Marenass	133
Los fondos recibidos por la Comunidad	134
III. La comunidad a inicios del 2002, después de Marenass	135
Resultados cuantitativos	135
Resultados cualitativos	136
Resultados en la dinámica general	136
IV. Nuevos alcances en la situación post-Marenass (marzo del 2003)	139
V. El valor monetario de las mejoras	140
Nueva amplitud de los resultados cuantitativos	140
Valor de estos cuatro elementos	141
VI. La rentabilidad de la inversión del Estado	142
Aumento del valor patrimonial de las familias	143
Aumento del valor de la producción	143
Inversión familiar y comunal	144
Lo que se ahorró el Estado	144
VII. Las lecciones aprendidas	145
La inversión del Estado	145
El enfoque de Marenass	145
La metodología de Marenass	146
Anexo: Cronología de actividades en Muñapucro	148

Resumen

Durante cuatro años, entre 1998 y 2001, el Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur del Perú (Marenass) intervino en la comunidad de Muñapucro con su propuesta de capacitación en recuperar y aprovechar mejor los recursos naturales y de apoyo a la producción. Para ello transfirió progresivamente a la cuenta de la comunidad unos US\$23,285.71 para que ella los administre y los use en contratar asistencia técnica, en organizar concursos interfamiliares e intercomunales con premios en dinero, en contratar un promotor comunal para la relación con el Proyecto y en dotar un grupo organizado de mujeres con capital inicial.

A lo largo de esos cuatro años la comunidad programó y ejecutó una secuencia de ciclos trimestrales de capacitación “de campesino a campesino”, con prácticas en las propias parcelas de las familias, en su idioma y cultura, con el incentivo de los premios en concursos dirigidos y calificados por la propia comunidad. La capacitación giró alrededor de cinco ejes temáticos: Manejo y conservación de suelos y forestación; Manejo de agua y cultivos; Manejo ganadero; Manejo de Praderas nativas; Mejoramiento de vivienda.

Los resultados son muy exitosos: un tercio de las familias participó con constancia y la casi totalidad tuvo oportunidad de intervenir en los concursos intercomunales; se realizaron muchas terrazas agrícolas, prácticas de riego por compostura o aspersión, abonamientos con compost y humus; comenzó la recuperación de praderas nativas; la comunidad en conjunto desarrolló su ganadería, con pastos cultivados, corrales y vacas mejoradas; el espacio doméstico (casas y su entorno) se transformó con fogones mejorados, acondicionamiento de ambientes, construcción de almacenes y estanterías, etc.

Más aún, un porcentaje importante (cuando menos un tercio) de los no-participantes en concursos comenzó también a emprender, fuera de concursos. las mismas mejoras. Todos seguían en el 2003, cuando el Proyecto ya se había retirado.

Con ello cambió la vida en Muñapucro: se logró la seguridad alimentaria, aumentaron la producción y los ingresos; las familias fueron dinamizadas, así como la organización comunal; se respira un ambiente marcado por una autoestima creciente y por las perspectivas de vida mejor que animan a la gente.

A pesar de las dificultades por la articulación parcial al mercado, especialmente por la ausencia de un mercado de tierras, un intento por valorizar monetariamente las mejoras arroja resultados contundentes: el valor de la tierra en terrazas agrícolas es al menos cuatro veces superior al anterior; el valor de la producción de pastos cultivados es diez veces superior al de los pastos anteriores; las casas o el alquiler de cuartos en ellas triplicaron de valor...

Con ello se puede estimar la rentabilidad de la inversión del Estado peruano que, incluyendo todos los demás gastos que significa el Proyecto Marenass y prorrateándolo entre las 360 comunidades con las cuales trabaja, asciende a US\$37,142.86² para Muñapucro.

La inversión realizada por las propias familias y la comunidad es probablemente cinco o diez veces superior a la del mismo Estado. Solamente los jornales para las diez hectáreas construidas en terrazas representan casi tanto o más que la inversión total del Estado. Es decir que el aporte estatal desencadenó una extraor-

² Los montos están expresados en dólares americanos. US\$1 equivale a 3.50 Nuevos Soles (Moneda Peruana).

dinaria dinámica de inversión (en trabajo, en materiales, en recursos financieros) por parte de los actores locales y les permitió mejorar sus ingresos y aumentar su patrimonio. Todo eso sin contar lo que el Estado hubiese tenido que gastar en programas colaterales para alcanzar resultados parecidos.

De ahí resulta que un apoyo a comunidades rurales pobres y apartadas, con el enfoque y la metodología de Marenass, termina siendo una excelente inversión para el Estado nacional.

Pero es importante valorar los elementos claves del enfoque y la metodología de Marenass que contribuyeron a semejante balance y que forman un conjunto.

Por un lado, el Proyecto diseñó su estrategia en función de la gente y su cultura. Consideró a las familias y sus organizaciones como actores claves en el manejo de dichos recursos naturales y supeditó las acciones concretas a las dinámicas sociales, culturales y económicas de las comunidades. De ahí que su objetivo estratégico esté en el desarrollo de capacidades y que su filosofía se asiente en confiar en la gente en vez de partir de la desconfianza usual.

El proyecto Marenass además, no vino con algún modelo productivo a manera de solución para los problemas de la gente sino que aportó en el mejoramiento de ciertas condiciones necesarias para reducir la pobreza y facilitar el desarrollo. Sin embargo, fueron las propias familias las que definieron y condujeron sus proyectos, sus actividades, sin separar artificialmente “lo productivo” y los demás aspectos de la vida.

En la metodología empleada cabe resaltar la importancia de tres elementos indisolubles entre sí. La asistencia técnica (la “capacitación”) que es lo que más valoran las familias y las directivas comunales de todo el aporte de Marenass ya que, por las modalidades usadas, tuvieron un impacto muy grande. Además, el sistema de concursos como secuencia progresiva aumentó la convocatoria, estimuló a los participantes como un conjunto hasta crear una dinámica de “escuela permanente”. Por fin, la entrega a la cuenta de la comunidad de los fondos correspondientes, para que la organización los administre directamente, influyó a su vez en la credibilidad de la oferta de Marenass y en el desarrollo de diversas capacidades.

Queda la expectativa, por el incumplimiento de los recursos esperados para eso en el diseño inicial de Marenass, sobre la utilidad y el potencial de un apoyo adicional en fondos de inversión para lograr que un número mayor de familias pueda incorporarse a la dinámica, realizar sus prácticas y aprovechar la experiencia.



I. La comunidad en 1997

La comunidad campesina de Muñapucro (distrito de Uripa-Anccohuayllo, provincia de Chincheros, departamento de Apurímac) cuenta con 105 familias y tiene una extensión de 790 hectáreas que se ubican entre los 3200 y los 4200 msnm. Las actividades tradicionales son la agricultura de autoconsumo y la ganadería extensiva.

Algo de historia reciente

Muñapucro fue reconocida como Comunidad Campesina por Resolución N° 205 del 24 de mayo de 1965 y está inscrita en los Registros Públicos con el N° 198.

Recién en los años 70 las familias tuvieron acceso a algunos proyectos de desarrollo rural promovidos desde el Estado. El más importante fue el Proyecto FAO-Holanda que auspició la reforestación de 12 ha con eucalipto.

Durante los años 80 y principios de los 90 Muñapucro, al igual que las comunidades vecinas pero un poco menos que algunas de ellas, sufrió con la violencia subversiva y la represión militar; muchas familias se desplazaron, principalmente a la ciudad de Lima.

Durante el proceso de pacificación en los años 90 algunas instituciones públicas como el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR) y el Fondo de Compensación de Desarrollo Social (FONCODES) contribuyeron en infraestructuras sociales y económicas como escuelas, locales comunales, reconstrucción de viviendas familiares, pequeños sistemas de riego y red de agua potable; además en algunos programas de capacitación técnica productiva y de desarrollo humano.

El Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Conservación de Suelos (PRONAMACHCS) inició sus actividades de promoción en manejo y conservación de suelos a partir de 1994 con la construcción de zanjas de infiltración, terrazas de absorción y de formación lenta en áreas comunales. El trabajo de las familias era compensado con herramientas y alimentos.

ADRA-OFASA, una ONG que promovió la conservación de suelos mediante la construcción de terrazas comunales, igualmente incentivó con alimentos a cambio del trabajo colectivo utilizado.

Las prácticas campesinas

La comunidad de Muñapucro cuenta con agua de riego suficiente, posee un clima templado y una cubierta vegetal arbustiva y boscosa con especies nativas (por ejemplo, *Scallonia martillensis*) y exóticas (por ejemplo, *Eucaliptus globulus*). Los comuneros cuentan que el clima mejoró desde que se iniciaron las forestaciones, que se extienden en varias laderas.

En contraste, Muñapucro posee escasas tierras de cultivo, generalmente ubicadas en pequeñas ondulaciones que tienen entre 5 y 30% de pendiente, mientras muchas laderas son incultivables. Los suelos son franco/arenoso poco profundos en la parte alta y arcillo/limosos en la parte baja.

Las técnicas de riego y las escasas prácticas mecánicas en el manejo de suelos ocasionan una continua erosión, con la pérdida gradual de fertilidad del suelo y la disminución en la capacidad productiva de las parcelas familiares. Antiguamente las familias construían muros rústicos de piedra o “perq’as” para detener el arrastre del suelo por la escorrentía de las aguas de lluvia. Entre las técnicas agroecológicas de manejo y conservación de suelos a nivel parcelario, las familias practican la rotación espacial y temporal de cultivos.

La siembra de maíz con yuntas y el cultivo de hortalizas se hace “comúnmente”, es decir sin surcos ni distanciamientos. Como abono natural incorporan estiércol vacuno directamente a las parcelas. El riego a



nivel parcelario, se usa mayormente como riego de inicio, para el cultivo de maíz y para pequeñas áreas de huertos familiares, y en forma “común”, inundando el terreno. Los rendimientos en maíz, papa, habas y hortalizas son bajos y la producción es de mala calidad.

La tenencia de tierras consiste en el usufructo familiar de parcelas. La propiedad es de la comunidad. Es decir que no hay un “mercado de tierra” como tal: las transacciones de compra/venta de tierras no están permitidas por la Ley de Comunidades Campesinas. Pero sí existe una “posesión”, que se origina en el usufructo familiar y que se hereda o puede ser negociada y transferida entre familias empadronadas dentro de la comunidad (está absolutamente prohibido transferir tierras a familias externas a la comunidad).

... solamente hay transferencias con las familias de la comunidad, no puede ser a otras familias que no pertenecen a la comunidad. Si las autoridades se enteran que has dado terreno a otras personas fuera de la comunidad, entonces te decomisan y lo tienen como tierra comunal, pierdes tus derechos por hacer un “negocio oscuro”.

Zenobio Gonzáles Galindo, promotor comunal

Estas transferencias se dan principalmente con familias que migran a ciudades, como Lima, y con los allegados que se quedan en la comunidad encargados de la administración de dichas parcelas. La posesión de las tierras se cambia por animales como ovinos, vacunos y caballares, que ellos sí pueden ser vendidos.

“... antes mis terrenos costaban muy poco; pero como antes era escaso el dinero, solamente con los animales... Claro mis abuelos tenían ovejas, caballos, vacas, con eso hemos adquirido las chacras como cambio; con dinero no se compraba, sólo era con animales. Tampoco sabíamos cuánto debería ser el valor de ese terreno; por eso los terrenos se canjeaban con animales.”

Lucio Pahuara Salas

II. La comunidad en tiempos de Marenass

Marenass

El Proyecto Manejo de Recursos Naturales en la Sierra Sur – Marenass - creado por Decreto de Urgencia N° 024-97 de fecha 19 de marzo de 1997, es un proyecto especial del Ministerio de Agricultura, con autonomía técnica, administrativa y económica, dentro del Convenio de Préstamo N° 386-PE suscrito entre el gobierno del Perú con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola – FIDA.

Su **objetivo principal** es ampliar las áreas cultivables e incrementar el valor de los recursos naturales productivos.

Su **estrategia** se basa en la difusión, transferencia e internalización de tecnologías agropecuarias que promueven la recuperación y conservación de los recursos naturales, a fin de mejorar las condiciones de vida de los campesinos y revalorizar su patrimonio en los mercados correspondientes.

El Proyecto interviene en fomentar la **capacitación y cambio tecnológico** y en proveer **recursos para la inversión**.

Lo primero consiste en transferir fondos a las cuentas de las organizaciones comunales para que ellas puedan realizar su planificación y programar secuencias de **concursos**³ (entre familias, entre capacitadores campesinos –yachachiq⁴- de la propia comunidad, entre comunidades de una microcuenca, entre escuelas) sobre una serie de ejes temáticos propuestos por el Proyecto. Asimismo para contratar la **asistencia técnica**⁵ que requieren, por parte de profesionales o de campesinos con habilidades específicas –yachaq⁶-. También para pagar un **promotor comunal**⁷ que colabore en animar la dinámica comunal y en coordinar con el Proyecto.

Los premios de los concursos son en dinero (cheques de la cuenta comunal). Tanto los jurados como los criterios de calificación son seleccionados por las organizaciones locales.

Marenass contribuye igualmente organizando pasantías en que los yachachik descubren otras experiencias y contratando él mismo yachak sobre temas novedosos en el contexto local.

Es decir que una clave de la **metodología** de Marenass reside en que son las propias comunidades las que conducen el proceso y toman las decisiones, conforme a las reglas de juego negociadas con el Proyecto; en que la capacitación se realiza en la práctica, en la parcela y en el idioma de las propias familias, en los momentos en que ellas lo desean, a través de acciones concretas (“aprender haciendo”); en que se priorizan los materiales locales, lo cual permite deshacer para rehacer mejor cuando es necesario; y en que los resultados quedan para las familias.

En cuanto a **fondos de inversión**, dado que no se concretó el financiamiento especial previsto para ello, se redujo a dos instrumentos: la transferencia de fondos a cada comunidad⁸ para uno o varios grupos organizados de mujeres (inicialmente diseñado para actividades de apoyo directo a la producción, se abrió a todo tipo de negocios rurales) y un premio especial Ampliación de la Frontera Agrícola (AFA) para el cual las comunidades de una microcuenca concursan entre ellas el último año con el conjunto de sus realizaciones.

³ FOPRE (Fondo de Premios).

⁴ el que enseña.

⁵ FAT (Fondo de Asistencia Técnica).

⁶ el que sabe.

⁷ FOPRO (Fondo para Promotores).

⁸ FPC: Fondo para la Producción y la Comercialización.

Los **ejes temáticos** propuestos por el Proyecto son cinco: Manejo y conservación de suelos y forestación; Manejo de agua y cultivos; Manejo ganadero; Manejo de Praderas nativas; Mejoramiento de vivienda. Cabe recalcar que el último eje no estaba inicialmente considerado y es producto de la experiencia de trabajo con las familias.

Los fondos se desembolsan gradualmente durante los **4 años** de vigencia del Convenio entre el Proyecto y la comunidad.

Evidentemente Marenass tuvo una serie de evoluciones de acuerdo a las enseñanzas de la práctica. La más importante radica en el esfuerzo por **reinterpretar el objetivo general** y explicitar que la clave del éxito está en el fortalecimiento de las capacidades locales (de las organizaciones comunales y de las familias). De esta manera, se aclara que lo central del desarrollo son los actores y no los recursos naturales en sí y se refuerzan los potenciales de la metodología empleada.

Las actividades de Muñapucro con Marenass ⁹

Las relaciones entre el Proyecto y la comunidad campesina de Muñapucro tienen su origen en la campaña de promoción que inicia Marenass en octubre de 1997 con reuniones de presentación ante autoridades provinciales y distritales de Chincheros y luego ante autoridades comunales.

El arranque es muy rápido: entre mediados de enero y febrero de **1998** se firman sucesivamente un Acta de Acuerdo Previo, el Convenio de Cooperación entre Proyecto y Comunidad, el Contrato de Transferencia de Recursos para Asistencia Técnica; la comunidad abre su cuenta bancaria y elige a cinco yachachiq. En marzo, Muñapucro participa en el concurso intercomunal de diagnósticos comunales (con mapas parlantes).

En junio de 1998 ya se entregan los premios de un primer concurso entre familias sobre “Identificación de pastos nativos y cosecha de semillas de pastos y árboles”, mientras se constituye, es reconocido y recibe una primera transferencia de fondos el Grupo Organizado de Mujeres “Carmen Rosa”.

Ese año se realizan todavía otros tres concursos parciales interfamiliares (“Higiene de corral, elaboración de compost y composición del hato ganadero”; “Siembra de cultivos con riego parcelario”; “Manejo integral de ganado”) y un concurso integral interfamiliar llamado Pacha Mama Raymi.

Muñapucro participa también en varios concursos intercomunales, sean parciales (gana en “mantenimiento de infraestructura de riego”), integrales (primer premio), específico para construcción de terrazas de absorción (gana) o entre yachachiq.

Sin embargo, existe cierto desánimo, especialmente por los incumplimientos del Promotor Comunal (que trabaja con las cuatro comunidades de la microcuenca) y por sus manejos dudosos en la cobranza de premios. Por ello en mayo de **1999** las comunidades proceden a elegir a un nuevo promotor, originario esta vez de Muñapucro.

Con esto vuelve a arrancar la dinámica y se desarrollan ese año tres concursos interfamiliares, uno de ellos sobre una temática imprevista que apareció el año anterior en otra parte de Andahuaylas: “construcción de cocinas mejoradas”. También se dan un concurso de diagnóstico participativo, un concurso entre alumnos de la escuela y un concurso integral interfamiliar.

En concursos intercomunales, Muñapucro gana en “producción de hortalizas en biohuertos” y sus yachachiq ganan en “conservación de suelos” y “siembra de cultivos con riego parcelario”.

⁹ ver el Anexo N° 1 “Cronología de actividades en Muñapucro”.

En el **2000** se aplica en Muñapucro un cambio común para todo Marenass: a iniciativa de las comunidades, los concursos parciales son reemplazados por concursos integrales, de tal manera que las familias compiten cuatro veces al año con todas sus realizaciones. Un concurso anual abarca el total de actividades. En estos concursos la comunidad pone esta vez el acento en la construcción de terrazas, en el ensilado, en la rotación de dormideros animales dentro de las praderas comunales, en la construcción de letrinas, en la producción de plantones.

Muñapucro participa también en concursos intercomunales: el Hatun Pacha Mama Raymi (integral); entre grupos organizados de mujeres; entre alumnos de escuelas y entre profesores; entre yachachiq.

Para el **2001** sigue la dinámica de concursos integrales entre familias, con el apoyo de siete nuevos yachachiq. Se da énfasis en compost y humus, en producción de plantones, construcción de almacenes, cultivo de pastos, selección de reproductores, sanidad animal, acondicionamiento de dormitorios para padres e hijos en la casa.

En concursos intercomunales, Muñapucro gana el Hatun Pachamama Raymi del año y, sobre todo, el concurso de Ampliación de Frontera Agrícola; participa en grupos organizados de mujeres y en interesuelas.

Correspondiente al presupuesto de 2001 pero realizado en el **2002**, Muñapucro gana un último concurso intercomunal de Autoevaluación y Planificación, uno de cuyos resultados es una abundante documentación de las actividades, tanto las de parcelas y casas como las de gestión comunal.

Los fondos recibidos por la Comunidad

En total, a lo largo de los cuatro años de la intervención de Marenass, a través de los diferentes fondos, poco más de **US\$23,285.71** fueron transferidos por el Proyecto, administrados directamente por la organización comunal o intercomunal, o bien por el grupo de mujeres, e inyectados en la economía local.

Se distribuyen de la siguiente manera según el tipo de destinatarios

A las familias (concursos interfamiliares e inter-yachachiq)	US\$ 5,866.86
A la organización comunal (concursos intercomunales)	US\$48,700.00
Al grupo organizado de mujeres (transferencia FPC y concurso intercomunal)	US\$ 1,576.29
A las escuelas (concursos alumnos y concursos profesores)	US\$ 1,111.71
A la comunidad para asistencia técnica	US\$ 1,646.43
A la comunidad para promotor comunal	US\$ 4,386.40

Se puede además agregar que el Estado peruano invirtió indirectamente otros **US\$14,802.86** para Muñapucro, al organizar pasantías, al contratar directamente algunos yachaq, al montar un proyecto y contratar personal para la gestión del trabajo y el acompañamiento a comunidades.¹⁰

Es decir que **el Estado peruano invirtió US\$38,085.71** para ayudar a Muñapucro en dotarse de conocimientos y capacidades, de recursos naturales más productivos y más sostenibles, de algún capital financiero, de más contactos con el exterior, a fin de reducir la pobreza y posibilitar un proceso continuo de desarrollo.

¹⁰ Esta suma resulta de dividir el conjunto de gastos de Marenass (fuera de los fondos transferidos), desde 1997 hasta fines del 2003, por las 360 comunidades con las cuales se trabajó: US\$5'329,071.43 por 360 comunidades.

III. La comunidad a inicios del 2002, después de Marenass

La intervención de Marenass en Muñapucro terminó en diciembre del 2001 (salvo el concurso intercomunal de Autoevaluación y Planificación que se prolongó en el 2002). ¿Cuál era a principios del 2002 el resultado de esta intervención?

Con base en el balance registrado de realizaciones emprendidas con oportunidad de los concursos, en la autoevaluación comunal y en las observaciones de una misión de evaluación del FIDA en abril del 2002, los principales resultados serían los que siguen, distinguiendo los cuantitativos, los cualitativos y la dinámica general.

Resultados cuantitativos¹¹

El impacto sobre el universo comunal se expresa en que al menos 47 **familias** (44% del total de 105 familias) participaron en algún concurso y por tanto accedieron a las capacitaciones y al acompañamiento por los yachachiq. De éstas unas 35 (33%) participaron en forma casi continua en los dos últimos años (2000 y 2001) de concursos integrales. Las que en algún momento han ganado un premio son 31 (29%).

Además, la casi totalidad de familias participaron, por norma comunal, en las actividades y aprendizajes de los concursos intercomunales.

Las prácticas de **manejo y conservación de suelos y forestación** permitieron realizar:

- 6,60 ha de terrazas de absorción (5,80 de ellas en parcelas familiares).
- 1,50 ha de terrazas de formación lenta (0,30 de ellas en parcelas familiares).



¹¹ Los datos cuantitativos han sido sistemáticamente calculados “hacia abajo”, luego de cruzar varias fuentes y de ponderar tanto la eventual subjetividad de “apreciaciones” como la falta de práctica local en el manejo de las unidades universales de medida (hectárea, metro cuadrado, etc.).

- 0,50 ha de rehabilitación de terrazas (todo en parcelas familiares).
- 10 km de zanjas de infiltración en áreas comunales (que pueden abarcar poco más de 60 ha).
- 47 t de compost y 15 t de humus (todo en concursos familiares).
- 11 000 plantones (8000 en viveros familiares) de los cuales 1500 ya sirvieron para reforestaciones.

En **manejo de agua y cultivos** se hicieron:

- 16 ha de riego mejorado (todo en parcelas familiares).
- limpieza de 5 km de canales comunales de riego.
- construcción de más de 5 km de canales temporales de riego.
- siembra y abonamiento con técnicas mejoradas en 8 ha de parcelas familiares.
- 3000 m² de biohuertos familiares.

Los alcances en **manejo ganadero** son:

- 15 ha de pastos cultivados en parcelas familiares.
- siembra de 7 ha de pastos naturales comunales.
- selección de 135 reproductores.
- elaboración de 400 kg de heno y de 5 t de ensilado.
- construcción de 89 corrales.
- tratamiento sanitario de 1100 animales.

El **manejo de praderas nativas** dio lugar a:

- ordenamiento del pastoreo en 15 ha comunales.
- delimitación de áreas comunales de reserva por 7 ha.
- instalación de 80 dormideros rotatorios familiares.

En cuanto al **mejoramiento de viviendas**, comprendió:

- construcción de 48 fogones mejorados.
- acondicionamiento de 750 m² de dormitorios para padres y para hijos.
- construcción de 90 m² de almacenes para cosechas y semillas.
- construcción de 145 letrinas.

El caso de las letrinas permite aclarar que ciertas obras se repiten en las mismas familias, sea porque tienen duración limitada (caso de las letrinas, por la ecología local), sea porque un nuevo concurso es pretexto para rehacer, mejorar y ampliar la anterior (caso de los corrales).

Para valorar estos resultados, cabe recordar que un estudio realizado entre 30 participantes asiduos revela que, en promedio, una familia tiene apenas 7000 m² de tierra agrícola.

Resultados cualitativos

Uno de los resultados más impactantes se da en el mejoramiento de la vida cotidiana de las **familias**.

En primer lugar porque ya no pasan hambre; la **seguridad alimentaria**, objetivo principal de muchas políticas y programas nacionales o parciales, ha sido alcanzada en Muñapucro. Esto se debe a las nuevas prácticas que permiten cultivar todo el año (con riego, humus y compost, en terrazas, con diversificación de

cultivos), a los almacenes para conservar granos, a la disponibilidad de leche todo el año y no solamente durante seis meses.

... antes “sembraba comúnmente” con yuntas, sin utilizar asesoramiento técnico, tampoco utilizaba surcos. El 98 vino el Proyecto Marenass y tuvimos oportunidad de lograr algunas capacitaciones mediante el Promotor y a través de los Yachachikoqs. Nosotros hemos cambiado la calidad de siembra en todo, en manejo de suelos, ahora sembramos en surcos con abonamiento natural; compost y humus. La calidad mejora en maíz, papa, hortalizas, “ese es el cambio”.

Fidel Gonzales Barbarán

Además las familias aprecian en grado sumo un nuevo **sabor de vida** que se manifiesta en los alimentos, más ricos y más sanos que aquellos que cultivaban con químico, y en viviendas ordenadas, mejor distribuidas; con su fogón en alto que consume menos leña, echa menos humo, deja más tiempo disponible, no obliga a estar doblado o acucillado; con estantes y espacios donde guardar comestibles, utensilios, ropa, herramientas. Hasta comienzan a aparecer en las fachadas letreros pintados en la pared anunciando algún oficio o servicio, rezando algún lema sobre la vida mejor.

A su vez, la **economía familiar** es diferente. Varios son los egresos que han disminuido: ciertas hortalizas que se compraban en la feria semanal; los insumos químicos para el cultivo de papas y otros... Al mismo tiempo los ingresos han aumentado fuertemente, sobre todo aquellos de la economía diaria y semanal: la producción de leche se multiplicó, por lo menos, por cuatro o cinco, con lo cual se producen más quesos; Muñapucro, comunidad con poca tierra agrícola, se volvió exportadora de pastos cultivados; el alquiler de cuartos a profesores de la escuela y del colegio aumentó en las casas mejor acondicionadas...

Todo esto permite inversiones en comodidades de la vida diaria, en educación, en nuevas mejoras productivas.

La vocación comunal ha dado un giro de la agricultura hacia la **ganadería**. La propia agricultura mejoró y en las terrazas que van creciendo los cuidados son del tipo de la horticultura orgánica. Hasta para los pastos cultivados, que ocupan buena parte de la superficie y que, combinados a los corrales y al mejoramiento de los animales, han multiplicado la productividad en carne y en leche.

En realidad, se está gestando un proceso de reordenamiento o **recomposición del conjunto de actividades económicas** de la comunidad, las cuales están tratando de articularse en función de los potenciales abiertos por las prácticas de manejo de recursos naturales propiciadas por Marenass. Una mayor densidad de trabajo y de frutos en parcelas agrícolas, que priorizan pastos, posibilita una ganadería diferente, más próxima al espacio doméstico (entorno de la casa), más exigente en cuidados, más rendidora y que, por tanto, tiende a requerir nuevos rumbos en la transformación de productos.

Resultados en la dinámica general

Al haber replanteado Marenass su objetivo estratégico en términos de actores locales y de **desarrollo de sus capacidades**, interesa considerar los resultados en cuanto a capacidades desarrolladas. De hecho, el saber, el saber-hacer y el poder-hacer se incrementaron. Pero, se nota en Muñapucro, como en otras comunidades donde trabajara el Proyecto, algo más importante aún que la simple suma de los conocimientos y habilidades adquiridas o reforzadas: en estos cuatro años la comunidad se transformó en una forma de escuela permanente, de escuela familiar rural en que el aprender y el aprender haciendo ocuparon gran parte del tiempo y de las ilusiones de la gente. Además, todos manifiestan que esto debe seguir, aún sin Marenass.

La misión FIDA de evaluación lo expresó en abril del 2002 como que se le había “devuelto la historia” a la comunidad. Es decir que, gracias a la dinámica vivida en esos años, las familias se estaban reapropiando un pasado y un futuro, transformando así su percepción y su gestión del presente. El Proyecto ayudaba efectivamente a rescatar y legitimar el saber, las prácticas y la cultura de los antepasados (por ejemplo, las terrazas, las especies vegetales nativas... - en el último concurso 2001 la comunidad introdujo trabajos referidos a la conservación de la biodiversidad como el cultivo de papas nativas y siembra de arracacha -), al mismo tiempo que abría perspectivas de aprovechamiento del saber, las prácticas y la cultura contemporánea, dejando que las propias familias y organizaciones decidan qué les conviene.

“Estas terrazas había hecho mi abuelo. Pero no sabíamos para qué podían servir y por eso las habíamos dejado abandonadas, sin cuidado.”

muchacho acompañando a la misión de evaluación FIDA de abril del 2002

Un resultado principal puede verse entonces en términos de dinámicas. La **dinámica social y cultural** primero. No se trata de atribuir todo a la influencia del Proyecto: Muñapucro ya estaba en plan de buscar alternativas para mejorar la vida en la comunidad. Por ejemplo: una feria semanal había sido instaurada cuatro años antes. El mismo hecho que Muñapucro se haya atrevido a trabajar con Marenass desde su inicio es una muestra de dicho afán. Pero el impacto del Proyecto es innegable.

La **organización comunal** tiene ahora un dinamismo diferente. No se limita a la gestión inmediata: conduce un proceso de transformación. Es así cómo aprovecha la iniciativa de concursos sobre arreglo de las casas para aprobar en asamblea una norma que obliga al tarrajeo y pintado de las viviendas más próximas al centro poblado. Es así cómo negocia con un proyecto nuevo de conservación de recursos naturales para que su propuesta de apoyo en terrazas comunales se reorienta hacia terrazas familiares. Es así cómo debate el cambio de valor del metro cuadrado de terreno luego de las mejoras realizadas.

Esta dinámica comunal se complementa con la de las propias **familias**. Son de notar, por ejemplo, las actitudes de mujeres y jóvenes en el trato con visitas institucionales: miran con orgullo, hablan, no para pedir sino para contar lo hecho y lo por hacer. También la confluencia inusual entre el afán de promover los estudios de los hijos y hacer posible que puedan seguir viviendo en la comunidad. ¿Influirá el hecho de que el jornal de una mujer en una faena comunal ya no es la mitad sino igual al de un varón?

No teníamos organización, no sabíamos de negocios ni hacer tejidos, nada. Ahora ya estamos haciendo todo, antes como estábamos desorganizadas, las mujeres también caminaban con chismes y ahora “hemos cambiado”.

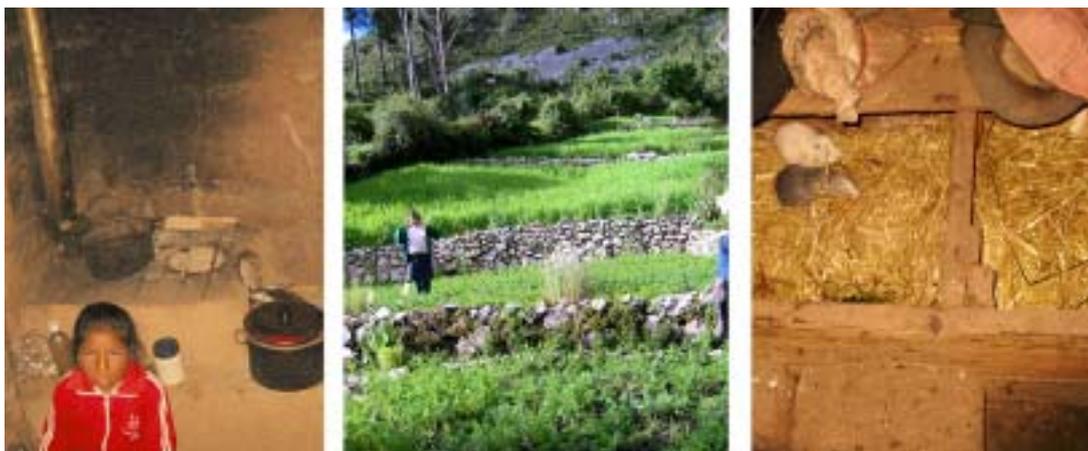
Eusebia Barbarán Acevedo, Presidenta GOM Carmen Rosa

Todo ello es alimentado por la **dinámica económica** generada por los cambios y que se describió arriba. Un simple hecho puede servir para expresar hasta qué punto Muñapucro no se limita a aprovechar los aportes de Marenass sino que los multiplica. La comunidad ganó el primer premio del concurso de Ampliación de la Frontera Agrícola en su microcuenca. Con los US\$3,025.71 que recibió decidió emprender la transformación de una hectárea de ladera de pastos naturales en terrazas agrícolas, aumentar en seis hectáreas el área mejorada con zanjas de infiltración y adecuar un kilómetro de canal de riego. Para eso, completó el dinero del premio con un aporte propio valorado en US\$1,394.29. Las nuevas terrazas, terminadas en diciembre del 2001, fueron sembradas con papas a fin de eliminar malezas y luego recibieron pastos cultivados cuyos cortes vende la comunidad cuatro veces al año, para financiar sus gestiones y para aumentar la oferta de alimento para ganado entre las familias.

IV. Nuevos alcances en la situación post-Marenass (marzo del 2003)

La oportunidad de una visita de dos días a la comunidad en marzo del 2003 permite entrever cuál es la situación post-Marenass en Muñapucro. Con algunos elementos muy interesantes.

La primera incógnita consistía en saber si la dinámica seguía después del retiro del Proyecto. Sí. Se visitaron terrazas, corrales, casas emprendidas fuera de concursos, más allá de Marenass, en el 2002. Se pudo preguntar en asamblea quiénes realizaron nuevas actividades fuera de concursos y las respuestas fueron numerosas. Hasta impresionantes en algunos casos, como el cultivo de pastos.



realizado fuera de concursos

Los vecinos, al ver que las siembras están mejores, de igual manera quieren hacer en sus chacras terrazas de talud de piedra. Inclusive, como yo también soy como Yachaq, me suplican los vecinos: “vamos a mi chacra”. Siempre doy orientaciones para que ellos también puedan hacer, inclusive pongo unas cuantas piedras y de acuerdo a eso ellos se guían.

Fidel Gonzales Barbarán

Existía también una duda en cuanto al eventual resentimiento de quienes nunca ganaron premios o ganaron muy poco (6 familias ganadoras se llevaron el 60% - US\$3,542.57- del total de premios para familias). De ninguna manera. Lo que queda y se hace manifiesto es el recuerdo de todos los aprendizajes, de todos sus frutos, y la voluntad de continuar.

En cuanto a la dinámica de la organización comunal, no ha disminuido para nada. Por más que en la nueva directiva no estén ni los anteriores yachachiq ni los principales participantes y ganadores de los años anteriores, prosigue el mismo rumbo y entusiasmo. La asamblea estaba precisamente decidiendo el uso del premio ganado en el concurso de Autoevaluación y Planificación: ¿molino para granos?; ¿computadoras para el colegio local?; ¿semen para mejoramiento del ganado?

Más aún, Muñapucro proyecta su dinamismo sobre el distrito. En las elecciones de fines del 2002, seis representantes de la comunidad entraron al equipo municipal distrital, entre ellos el alcalde.

Un caso ilustrativo.

Benigno Acevedo Pillaca es un “retornante”. Dejó la comunidad en 1988, cuando los grupos armados mataron a dos parejas, entre ellas el presidente y su esposa, y se fue a Lima. Regresó con su familia en 1998. Nunca participó en los concursos promovidos por el Proyecto. Y eso no es porque tenga dificultades de integración a su regreso: fue miembro de la directiva comunal en el 2002; actualmente es alcalde menor. Pero, sin concursos, construyó su corral, instaló pasto cultivado, arregló la casa, hizo su fogón mejorado y ordenó la cocina... ¿Preferiría volver a Lima? “De paseo, quizás. Pero aquí se vive mejor y hay más futuro.”



Eso es lo que Marenass logró evitar: obras bonitas pero sin uso, sin futuro (una comunidad cercana a Muñapucro)

V. El valor monetario de las mejoras

Por más que los resultados cuantitativos, cualitativos y globales sean alentadores, conviene intentar una valoración monetaria de las mejoras a fin de acercarse a la utilidad de un proyecto como Marenass para las familias y para el propio desarrollo del país.

Esta valoración monetaria sólo puede ser relativa dado que la economía local está sólo parcialmente articulada al mercado y que la cultura y legalidad comunales restringen un mercado abierto de ciertos bienes patrimoniales como la tierra. Pero es indicativa de cierta escala de cambio.

Para limitar confusiones, se decidió abarcar solamente cuatro elementos significativos dentro de lo realizado con el Proyecto y para los cuales se pueden tener algunas referencias directas o indirectas de mercado: terrazas; corrales; casas (con sus fogones); cultivo de pastos.

Nueva amplitud de los resultados cuantitativos

Antes de proceder al cálculo de estos valores, se debe ampliar la base del mismo: no solamente están las realizaciones hechas con los concursos sino también las que se emprendieron fuera de ellos.

En asamblea general de la comunidad celebrada el 26 de marzo del 2003, se indagó sobre las últimas. De 70 familias asistentes a la asamblea, 24 (34%) no habían participado en ningún concurso. Estas familias representan el 41% de las 58 familias no participantes. Pero, se puede considerar que son las más motivadas entre éstas. Por ello (y para evitar cualquier peligro de exageración) sólo se proyectará en 50% las cantidades que manifestaron.

La consulta arrojó los siguientes resultados fuera de concursos:

- 18 familias hicieron terrazas (proyección: 27)
- 7 construyeron corrales (proyección: 10)
- 15 construyeron cocinas mejoradas (proyección: 22)
- 26 mejoraron sus casas (proyección: 39)

Además, la mitad de los asistentes (35) siguieron instalando pastos cultivados después de finalizar el convenio con Marenass.

Con ello, los datos-base (con y sin concursos) son los siguientes:

- Terrazas: 10 ha¹²
- Corrales: 70¹³
- Casas mejoradas: 74¹⁴
- Pastos cultivados: 22 ha¹⁵

Valor de estos cuatro elementos

Comencemos por valorar las **casas mejoradas** porque ahí existen ciertos elementos de mercado. De acuerdo a varias consultas cruzadas, una casa tradicional valdría entre US\$228.57 y 428.57; una casa mejorada entre US\$ 857.14 y 1,428.57. Es decir un aumento mínimo de 300% que puede estimarse en US\$714.29 por casa mejorada. Esto queda confirmado por el precio concreto de alquiler de cuartos a profesores de la escuela: de US\$1.43 (en algunos casos hasta US\$ 2.86) en casas tradicionales pasó a US\$5.71 en casas mejoradas.



¹² 0,80 ha de terrazas comunales + 5,80 ha hechas por las 35 familias participantes regulares + 3,70 ha hechas por 27 familias no participantes (calculando que cada una haya hecho solamente el 75% de lo que hicieron las participantes) = 10,30 ha.

¹³ 10 corrales fuera de concursos + 60 en concursos (se registraron 89 por concursos pero para mayor seguridad se calcula que un tercio de ellos fueron en realidad reconstruidos).

¹⁴ 48 en concursos (tomando como base las cocinas mejoradas registradas) + 26 fuera de concursos.

¹⁵ 15 ha en concursos con 35 participantes regulares + 7 ha (50% por familia) adicionales por 35 familias.

Para **corrales**, para los cuales no hay mercado, varios testimonios coinciden en un valor entre US\$85.71 y US\$171.43 según la calidad de la obra. Promedio: US\$128.57.

Para **terrazas**, existen diferentes formas de calcular. La organización comunal trató de establecer en el 2001 un valor referencial del metro cuadrado: lo estimó en US\$0.21 en 1997 para tierra agrícola y en US\$0.86 después de construir terraza. Un aumento de 400 %, que significaría un aumento de valor de US\$6,428.57¹⁶ por hectárea de terraza construida.

Este valor puede cotejarse con el aumento del valor de alquiler de la tierra y del valor de venta de sus productos. Se tienen varias referencias concretas para el valor de venta de un corte de pasto. El caso promedio significa la venta anual (ingreso bruto) de más de US\$3,714.29 en pasto a cortar por una hectárea.¹⁷ El mismo terreno sin terraza, y que no era tierra agrícola, no hubiera podido alquilarse siquiera en US\$28.57 anuales por hectárea.

Una terraza con **pasto cultivado** combina varias de las actividades promovidas por Marenass: ampliación del área agrícola; construcción de terraza; riego mejorado; fertilización regular con humus y compost; cultivo de pastos; etc. En ese caso, el ingreso que genera es cuando menos 1300% el inicial.



Por lo tanto el aumento del valor de la tierra agrícola en un 400% cuando se transforma en terraza no parece ser ninguna exageración.

VI. La rentabilidad de la inversión del Estado

Ya sabemos que el apoyo a la dinámica de Muñapucro le costó al Estado peruano un total de US\$38,085.71. ¿Es rentable para el Estado este tipo de inversiones en proyectos como Marenass? Existen diferentes maneras de responder a esa pregunta.

¹⁶ de US\$2,142.86 a US\$10,714.29.

¹⁷ 5 cortes anuales a US\$5.71 cada uno por una terraza de 75 m² con trébol y rye grass. Los registros de producción se estiman en 31.39 t/ha año de materia seca (CIEDES, Evaluación de Manejo de Praderas y Suelos en la OCZ Andahuaylas, Pag. 20. Oct. 2001).

Aumento del valor patrimonial de las familias

De acuerdo a los datos del capítulo anterior, se puede considerar que la inversión estatal generó un importante aumento del valor patrimonial de las familias. Si sólo se toman los tres bienes censados (terrazas, corrales y casas), se tiene:

- US\$59,142.84 en terrazas (9,2 ha¹⁸ x US\$6,428.57)
- US\$8,999.90 en corrales (70 corrales x US\$128.57)
- US\$52,857.14 en casas mejoradas

Total: US\$120,999.88.

Es decir que el solo aumento de valor patrimonial de las familias en tres elementos significa el triple del monto gastado por el Estado. Además, cabe señalar que para ello las familias apenas recibieron directamente un poco más de US\$5,714.29 en dinero. Y no como parte de su inversión sino como incentivo concursable entre todas ellas y que se recibe después de realizar la inversión.

Calcular el aumento total del valor patrimonial, en las familias y en la comunidad, resulta imposible. Pero se puede fácilmente estimar que éste supera cuando menos cinco veces el monto total gastado por el Estado.

Aumento del valor de la producción

Tampoco es posible calcular con exactitud el aumento del valor de la producción en Muñapucro. Pero basta con un elemento para tener una idea: la leche. Con alimentación más adecuada, corrales y mejoramiento del ganado, la producción de leche se multiplicó al menos por cuatro o cinco (de los cuatro litros diarios con dos vacas criollas durante seis meses a los ocho litros diarios con una vaca mejorada durante doce meses; cifras conservadoras).

En la mitad de esas terrazas he sembrado pastos perennes y asociados como por ejemplo: el trébol, rygrass y alfalfa, Con eso estoy manteniendo mis vaquitas mejoradas. Estoy criando estas vaquitas bajo techo, entonces ya tienen protección de las lluvias, granizadas y del fuerte calor. Y están bien alimentadas, la leche también nos da permanentemente.

William Martínez Pahuara

Esto tampoco va en desmedro de la agricultura o de otras crianzas. La producción agrícola aumentó también, así como la crianza de cuyes y otros animales. Además algunas familias venden ahora pastos fuera de la comunidad (a US\$0.29 el corte de 1 m² colocado en la capital distrital, Uripa).

Se ha superado la calidad. Por ejemplo, el maíz ahora tiene calidad de mercado. Antes los comerciantes nos decía: "has traído maíz de gallina", porque su calidad no era buena.

Lucio Yañe Salas

¹⁸ Descontando las terrazas comunales (0,80 ha).

Inversión familiar y comunal

Todo eso es posible gracias al principal impacto de la intervención de Marenass con los fondos del Estado: se ha generado una extraordinaria dinámica de inversión familiar y comunal.

Basta con una referencia. Según los datos del más habilidoso y ganador en construcción de terrazas, 100 m² de terraza cultivable exigen 10 jornales a US\$2.86 cada uno (los demás testimonios mencionan cifras muy superiores). O sea una inversión en mano de obra de US\$2,857.14 por hectárea. Son US\$28,571.43 invertidos en Muñapucro, solamente en la construcción de sus diez hectáreas de terrazas por absorción.



Trabajo y materiales también entraron en cantidades grandes en la construcción de corrales, en la construcción de nuevas casas (son varias) o el arreglo de las anteriores, en la realización de las cocinas mejoradas, en la instalación de pastos cultivados fuera de las terrazas de absorción, en las obras comunales como zanjas de infiltración, arreglo de canales de riego, etc.

Además, y se trata de una inversión importante, las familias dedicaron muchas jornadas a seguir y aprovechar las capacitaciones varias con yachaq y yachachiq, a participar en sus instancias organizativas y a planificar el futuro de la comunidad, a atender visitantes entusiastas y reforzar con ello su autoestima...

Sin contar la gran inversión monetaria en comprar animales mejorados para su desarrollo ganadero.

¿Cinco veces más, diez veces más? La inversión familiar y comunal supera ampliamente el esfuerzo total del propio Estado, justifica éste, le da sentido y valor.

Lo que se ahorró el Estado

Vale la pena mencionar otra forma de establecer la rentabilidad para el Estado de su inversión en Muñapucro. Partiendo esta vez de los resultados y dinámicas que imperan ahora en la comunidad, se puede afirmar que, en el intento de alcanzar lo mismo con diversos programas especializados, el Estado hubiese tenido que financiar, además de la "extensión agropecuaria y en manejo de recursos naturales":

- cuatro años de funcionamiento de una escuela familiar rural (sin garantía de que luego siga atendiendo con recursos y mecanismos propios).
- un programa de equipamiento informático del colegio (tres computadoras financiadas con los premios interescuelas y de la comunidad).
- un programa de educación ciudadana (organización comunal; trabajo con gobiernos locales; trabajo con entidades estatales; trabajo con comunidades vecinas; trabajo con asistencia técnica contratada; autoestima).
- un programa de atención psicológica para afectados de la guerra.
- un programa de mejoramiento de la vivienda.
- un programa de agricultura orgánica.
- etc.

VII. Las lecciones aprendidas

Se pueden extraer de la experiencia de Marenass en Muñapucro, a la luz también de las prácticas del Proyecto en otras comunidades y de los métodos empleados por otras entidades estatales o privadas, una serie de lecciones que se agrupan en tres rubros: la inversión del Estado; el enfoque de Marenass; su metodología.

La inversión del Estado

Todos los cálculos coinciden en que la inversión del Estado en Muñapucro, a través de Marenass, tuvo un gran efecto multiplicador¹⁹. En cuanto el Estado gastó en total unos US\$38,085.71, las familias y la comunidad invirtieron cinco o diez veces más; su aumento de patrimonio en casas, terrazas y corrales (sin hablar de otras cosas) es cuando menos tres veces superior a esa suma; la producción local aumentó, en el caso de la leche, más de cuatro veces; las familias alcanzaron la seguridad alimentaria; el proceso de mejoramiento continúa después de terminar la intervención del Proyecto; las organizaciones familiares y comunal fueron fortalecidas y dinamizadas; etc.

Es decir que es sumamente rentable para el Estado invertir de esta manera en comunidades rurales apartadas y pobres. Por las condiciones previas en Muñapucro, la comunidad hubiese más bien tenido que ser atendida por algún programa de “compensación social”: había de incluirse en aquello que muchos consideran como campesinos pobres, “económicamente inviables”. Por el enfoque y la metodología de Marenass, no sólo se superaron varias de las condiciones de la pobreza sino que se mejoraron varias condiciones que contribuyen a la sostenibilidad de una economía familiar básica y en proceso de mejoramiento.

Con programas de este tipo, el Estado puede por tanto reducir la pobreza, brindar condiciones para el desarrollo, ofrecer alternativas para poblaciones rurales que no extrañan la ciudad (que conocen por los años de violencia que les afectaron) y su desocupación, mejorar la distribución demográfica en el territorio nacional, recuperar y proteger los recursos naturales.

El enfoque de Marenass

El diseño de Marenass se centró en el manejo de los Recursos Naturales Productivos pero no se limitó a la mera conservación y aprovechamiento de éstos. Consideró a la gente, a las familias y sus organizaciones, como actores claves en el manejo de dichos recursos naturales y supeditó las acciones concretas a las dinámicas sociales, culturales y económicas de las comunidades.

De esta manera, más que tratar de resolver con obras el “problema” del deterioro de los recursos naturales, Marenass intentó mejorar la capacidad local de aprovechamiento sostenible del “potencial” de los recursos naturales.

Otro elemento clave que tiene una gran importancia en el éxito de Marenass es que éste no venía con el clásico modelo productivo (modelo de finca) que suele inspirar a muchas entidades sino que se dedicó simplemente a mejorar una de las condiciones necesarias para un desarrollo económico y social: un manejo más cuidadoso y más fino de los recursos naturales. Las decisiones productivas y económicas quedaban totalmente en manos de las familias, sin ser dictadas ni inducidas por el Proyecto.

¹⁹ ver capítulo 6.

Este enfoque de no venir con “soluciones” sino con herramientas y recursos (la asistencia técnica fue esencial) para que los actores locales puedan definir y conducir su propia dinámica de mejoramiento supone algo totalmente inusual en proyectos y decisivo en los resultados alcanzados: la confianza en la gente. Marenass no pidió que las familias y la organización comunal confiaran en él; Marenass otorgó su confianza a las familias y la organización comunal: les entregó la gestión de los fondos; les otorgó premios en dinero; les dejó la responsabilidad de contratar ellas mismas la asistencia técnica; etc. Tanto las dinámicas como la creciente autoestima observadas en Muñapucro, por tanto las capacidades alcanzadas, provienen en gran medida de ahí.

Por otra parte, por más que Marenass se ocupara sobre todo de “recursos naturales productivos”, no trabajó con “productores” sino con “familias”, con organizaciones comunales. Eso es lo que le permitió superar la usual dicotomía entre “lo productivo” y las “condiciones de vida”. Retomando las aspiraciones locales, los incentivos y apoyos del Proyecto se extendieron al mejoramiento del espacio doméstico, con la casa, la cocina, las actividades anexas, todo lo cual permitió que sea la economía familiar en conjunto la que mejorara, sin ser desarticulada por esfuerzos inconexos.

La experiencia de Marenass en Muñapucro enseña también que la división, que tanto preocupa a los actores externos, entre lo privado y lo colectivo, entre lo particular y lo comunal, es solamente eso: una división artificial y vista desde afuera. El caso Muñapucro ilustra que, en su propia cultura, la población maneja adecuadamente la relación entre ambos, en términos de esferas complementarias, cada una con sus propios recursos y sus propias responsabilidades. Marenass no optó por uno u otro y propuso más bien incentivos para ambos, para las familias y para la comunidad. A eso se debe que las obras realizadas en tiempos de Marenass están en uso, sirven, a diferencia de otras que se pueden observar en el paisaje aledaño.

La metodología de Marenass

Con su metodología, Marenass permitió el surgimiento o fortalecimiento de dinámicas sostenibles de mejoramiento, el contagio o difusión natural fuera de concursos de lo aprendido con concursos. Importa muchísimo esclarecer cuáles son los elementos claves de esta metodología.

En realidad, sería peligroso extraer uno u otro de los métodos empleados y pretender alcanzar con él resultados parecidos a los de Marenass.

La asistencia técnica (la “capacitación”) es lo que más valoran las familias de los cuatro años de trabajo con el Proyecto. Pero no es cualquier “capacitación”. Se aprende haciendo en las propias parcelas de las familias, con un adiestramiento o acompañamiento “de campesino a campesino”. Son las propias familias, a través de su organización comunal, las que deciden en qué quieren asistencia técnica, las que escogen y pagan al “yachaq” requerido. Más que la clásica “transferencia de tecnologías” o “transferencia de conocimientos”, se trata de un proceso acompañado de autodesarrollo de capacidades.

Pero la capacitación no viene sola: los participantes no vienen solos, aisladamente, a la capacitación. El sistema de concursos tiene, en contextos como el de Muñapucro, una importancia mayor. Permite ampliar la convocatoria y lograr una mínima masa crítica que contribuye a aumentar el interés a través de la emulación (rivalizando, copiándose) y así a cuajar los aprendizajes en cada familia, como conjunto de familias. Permite asegurar que la mayoría de participantes hagan sus prácticas, aprendan haciendo, experimentando, transformen las informaciones e indicaciones recibidas en conocimientos propios. Además, el sistema de concursos brinda continuidad en el aprendizaje. En Muñapucro, en el 2000 y en el 2001, la secuencia de cuatro concursos integrales anuales influyó mucho en el ambiente de “escuela permanente” que se vivió en la comunidad.

La transferencia de fondos a las comunidades para que ellas mismas los administren es difícilmente desligable de los elementos anteriores. Además de su contribución al aprendizaje, al desarrollo de capacidades múltiples, es la que ofrece la legitimidad, la credibilidad y la confianza para que valga la pena lanzarse al esfuerzo mayor que significa para los actores locales trabajar con Marenass. Por ejemplo, si bien los premios no compensan ni mucho menos las inversiones familiares y comunales, si bien recién se distribuyen al final, a

base de resultados y no de intenciones, los fondos correspondientes ya están en la cuenta comunal antes de comenzar la actividad; no hay engaño posible. Además los premios son en dinero, no en herramientas ni alimentos: para las familias eso significa que si llegan a ganar tendrán la posibilidad de contar con cierta suma para invertir en lo que ellas consideran prioritario; por más reducida que pueda ser a veces la suma, ésta supera ampliamente el simple manejo monetario de la economía diaria o semanal, entonces sirve para invertir y no solamente para la subsistencia cotidiana.

De lo comprobado en Muñapucro y en la Coordinación Zonal Andahuaylas de Marenass, las pasantías hacia otras experiencias son una herramienta de capacitación muy útil y muy apreciada. Hasta convendría ampliarlas, tanto en cantidad como en el tipo de experiencias a descubrir. Estuvieron todavía muy centradas en conocer técnicas diversas. Podrían servir también para abrir más horizontes, confrontándose a chacras-familias exitosas en condiciones campesinas parecidas.

Una de las evoluciones en la metodología de Marenass fue pasar de concursos parciales sobre tal o cual práctica a una secuencia de varios concursos integrales al año. El cambio ha sido favorable en muchos aspectos. Tuvo en particular mucho que ver con el ambiente de “escuela permanente” que se vivió en Muñapucro. Pero tiene su debilidad en que no todos cuentan con los recursos económicos (aunque sea tiempo) para invertir en todo o no tienen suficientes recursos naturales como para poder realizar ventajosamente todas las prácticas, por lo cual tienden a autoexcluirse. En el caso de Muñapucro muchos hicieron de todas maneras algo, por su cuenta, fuera de concursos. Pero en otros casos puede que esta limitante provoque una marginación más fuerte.

Esto trae como lección adicional la importancia de los fondos de inversión como complemento útil a las oportunidades de aprendizaje que brinda Marenass. Estos fondos estuvieron previstos pero no se concretaron. No habrían de ser olvidados y además se necesita mayor búsqueda de mecanismos para que su forma de distribución contribuya a potenciar a un máximo de familias. Dadas las dinámicas comunales muy positivas observadas en Muñapucro, podría ser interesante pensar en fondos de uso familiar que la propia comunidad se encargue de distribuir de acuerdo a necesidades y oportunidades.

Anexo

Cronología de actividades en Muñapucro

Fecha	Actividad
1997.10.21	En Salón de Chincheros, presentación del Proyecto Marenass a los alcaldes de los distritos de Huaccana, Ongoy, Ocobamba, Ranracancha, Cocharcas, Chincheros y Uripa.
1997.11.05	En Salón de Chincheros, taller de presentación del Proyecto Marenass a los presidentes de las comunidades de Tankayllo, Muñapucro, Pomabamba, Oscollo, Huaccamolle, Peccoy; Churupallano.
1997.11.10	En la comunidad de Tankayllo, presentación del Proyecto ante los miembros de las juntas directivas de las comunidades de Tankayllo, Pomabamba, Muñapucro, Oscollo, Peccoy, Huaccamolle.
1998.01.23	En Muñapucro, asamblea general para la firma del Acuerdo Previo, con la presencia de los representantes de la directiva comunal encabezada por Fausto Yañe Loaiza, presidente de la comunidad.
1998.01.26	En Muñapucro, firma del convenio de cooperación entre Marenass y la comunidad, y del contrato de donación con carga para el Fondo de Asistencia Técnica.
1998.02	Elección del Promotor Comunal para las comunidades de la microcuenca de Pomabamba, señor Alejandro Barbarán Ramírez de la comunidad de Tanccayllo
1998.02	Asamblea general comunal para elegir a los Yachachikoq: Julián Acevedo Pahuara; Santiago Acevedo Barbarán; Rolando Yañe Chumbe; Ramón Arias Rivera; Jesús Yañe S.
1998.02.10	Realización de la asamblea general comunal para autorizar la apertura de la cuenta de ahorros y el manejo de fondos por los directivos comunales.
1998.03	Primer concurso intercomunal de Mapeo (diagnóstico comunal). Muñapucro queda tercero
1998.04.20	Firma del contrato anual de donación del FOPRO para la contratación del promotor comunal
1998.05.28	Reconocimiento del Grupo de Mujeres Organizadas. Junta Directiva : Presidenta: Esperanza Acevedo Yañe. Secretaria: Olga Gonzales Acevedo. Tesorera: Basilia Silva Alvarado. Vocal: Teófila Medina Gonzales.
1998.06.03	Entrega de premios del primer Concurso Parcial Comunal "Identificación de pastos nativos y cosecha de semillas de pastos y árboles". Primer Puesto: Zenobio Gonzales / Alvina Yañe. Segundo Puesto: Erasmo Arias / Teófila Gonzales. Tercer Puesto: Daría Ramos de Huayhua.
1998.06.19	Firma del contrato de donación del Fondo de Producción y Comercialización de semillas, a ser manejado por el Grupo de Mujeres Organizadas
1998.07.30	Primer depósito correspondiente al fondo de producción y comercialización de semillas (FPC)

1998.10.21	Entrega de premios del concurso parcial comunal “Higiene de corral, elaboración de compost y composición del hato ganadero”: Primer Puesto: Pablo Yañe / Zuila Buleje. Segundo Puesto: Paulino Yañe / Leonor Buleje. Tercer Puesto: Toribio Huayhua Pahuara.
1998.10.23	Firma del contrato con el Víctor H. León Estofanero para la capacitación en riego parcelario y siembra de cultivos
1998.12.30	Entrega de premios del concurso parcial comunal “siembra de cultivos con riego parcelario”. Primer puesto: Toribio Huayhua Pahuara. Segundo puesto: Wiliam Martínez / Martha Yañe. Tercer puesto: Jacinto Barbarán / Maximiliana Yañe.
1998.12.30	Entrega de premios del concurso parcial comunal “manejo integral de ganado”: Primer puesto: José Coro / Teodora Pillaca. Segundo puesto: Inocencio Galindo / Antonia Yañe. Tercer puesto: Ramón Arias / Margarita Cconislla.
1999.05	Convocatoria para la elección de un nuevo promotor.; gana el representante de la comunidad de Muñapucro, señor Zenobio Barbarán Galindo.
1999.05.24	Firma del contrato del albañil Elías Alarcón Casafranca como Yachaq en elaboración de cocinas mejoradas.
1999.06.30	Entrega de premios del concurso parcial comunal “construcción de cocinas mejoradas”. Primer puesto: Rigoberto Ramírez / Estela Barbarán. Segundo puesto: Saturnino Barbarán / Esperanza Acevedo. Tercer puesto: Adolfo Carrasco / Teófila Medina
1999.07.02	Entrega de premios del concurso integral comunal Pachamama Raymi 1998. Primer puesto: Hermilio Chumbe / Antonia Rojas. Segundo puesto: Ramón Arias / Margarita Cconislla. Tercer puesto: Rigoberto Ramírez / Estela Barbarán
1999.12.15	Entrega de premios del Concurso Comunal de Alumnos, con trabajos en siembra con riego, maíz, bio huertos, manejo de pastos, y elaboración de compost.
1999.12.24	Entrega de premios del concurso parcial comunal “siembra de cultivos con riego parcelario”. Primer puesto: Saturnino Barbarán / Esperanza Acevedo. Segundo puesto Vicente Huayhua / Julia Conde. Tercer puesto Hermilio Chumbe / Antonia Rojas
1999.12.28	Entrega de premios del concurso parcial comunal “manejo integral de ganado”. Primer puesto: Gerardo Yañe / Degonicia Pahuara. Segundo puesto: Rigoberto Ramírez / Estela Barbarán. Tercer puesto: Hermilio Chumbe / Antonia Rojas
2000.01.25	Entrega de premios del concurso parcial comunal “construcción e higiene de corrales y elaboración de compost”. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Vicente Huayhua / Julia Conde. Tercer puesto: Inocencio Galindo / Antonia Yañe
2000.02.14	Entrega de premios del concurso parcial “construcción de terrazas”. Primer puesto: Félix Acevedo / Cecilia Carrasco. Segundo puesto: Wiliam Martínez / Martha Yañe
2000.02.15	Entrega de premios del concurso intercomunal de Yachachiq “manejo y conservación de suelos”. Julián Acevedo Pillaca de Muñapucro termina primero
2000.02.15	Entrega de premios del concurso intercomunal de Yachachiq “manejo integral de ganado”. Santiago Acevedo Barbarán de Muñapucro termina cuarto
2000.03.04	Entrega de premios del concurso integral comunal Pachamama Raymi 1999. Primer puesto: Wiliam Martínez / Martha Yañe. Segundo puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Tercer puesto: Félix Acevedo / Celia Carrasco
2000.03.20	Entrega de premios del concurso intercomunal de Yachachiq “viveros”. Félix Acevedo Yañe de Muñapucro termina tercero.
2000.03.20	Entrega de premios del concurso intercomunal de Yachachiq “riego parcelario”. Rolando Yañe Chumbe de Muñapucro termina primero

2000.05.20	Entrega de premios del primer concurso comunal parcial 2000. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe. Tercer puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Cuarto puesto: Jesús Yañe / Alejandra Barbarán
2000.09.28	Entrega de premios del segundo concurso comunal parcial 2000. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto: Félix Acevedo / Celia Carrasco. Cuarto puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe
2000.11	Cambio de la junta directiva del grupo organizado de mujeres "Carmen Rosa". Presidenta: Eusebia Barbarán. Secretaria: Celia Carrasco Yañe. Tesorera: Asunta Barbarán. Fiscal: Albertina Medrano. Vocal: Enma Arias
2000.11.17	Entrega de premios del tercer concurso comunal parcial 2000. Primer puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Segundo puesto: Félix Acevedo / Celia Carrasco. Tercer puesto: Segundino Yañe Pillaca. Cuarto puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina
2000.12.05	Entrega de premios del cuarto concurso comunal parcial 2000. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe. Cuarto puesto: Paulino Yañe / Leonor Buleje
2000.12.20	Transferencia de US\$1,088.23 del Fondo de Producción y Comercialización al grupo de mujeres organizadas "Carmen Rosa"
2000.12.21	Apertura de cuenta bancaria propia del grupo organizado de mujeres "Carmen Rosa"
2001.01	Elección de nuevos Yachachikoq: William Martínez Pahuara; Fidel Barbarán Gonzales; Félix Vargas Medina; Nancy Barbarán Acevedo; Eusebia Barbarán Acevedo; Saúl Arias Gonzales
2001.02.06	Entrega de premios del concurso integral comunal Pachamama Raymi de 2000. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto: Félix Acevedo / Celia Carrasco. Cuarto Puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe
2001.02.06	Entrega de premios del concurso de yachachicoq en "riego parcelario". Rolando Yañe Chumbe de Muñapucro termina cuarto
2001.04.23	Entrega de premios del primer concurso Pachamama Raymi 2001. Primer puesto: Melandro Yañe / Albertina Medrano. Segundo puesto: Erasmo Medina / María Yañe. Tercer puesto: Pablo Acevedo / Fedencia Yañe. Cuarto puesto: Gerardo Yañe / Degonicia Pahuara. Quinto puesto: Alfredo Acevedo Yañe. Sexto puesto: Santiago Acevedo / Marcelina Yañe.
2001.06	Creación de una nueva forma de concurso con los grupos ayni. Poca aceptación en la comunidad.
2001.08	Realización del concurso intercomunal AFA Ampliación de Frontera Agrícola
2001.08.18	Entrega de premios del segundo concurso Pachamama Raymi 2001. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe. Tercer puesto: Gerardo Yañe / Degonicia Pahuara. Cuarto puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Quinto puesto: Félix Acevedo / Celia Carrasco. Sexto puesto: Hermilio Chumbe / Antonia Rojas.
2001.11.15	Entrega de premios del tercer concurso Pachamama Raymi 2001. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto: Gerardo Yañe / Degonicia Pahuara. Cuarto puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe. Quinto puesto: Pablo Acevedo / Fedencia Yañe. Sexto puesto: Saturnino Barbarán / Esperanza Acevedo.
2002.01.02	Entrega de premios del cuarto concurso Pachamama Raymi 2001. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto:

	Gerardo Yañe / Degonicia Pahuara. Cuarto puesto: Pablo Acevedo / Fedencia Yañe. Quinto puesto: Porfirio Carrasco / Lucula Yañe. Sexto puesto: Saturnino Barbarán / Esperanza Acevedo.
2002	Entrega de premios del quinto concurso Pachamama Raymi 2001. Primer puesto: Lucio Pahuara / Pelagia Medina. Segundo puesto: Pablo Yane / Zuila Buleje. Tercer puesto: Félix Acevedo/ Celia Carrasco
2002.03.21	Realización del Concurso Intercomunal Mujeres Organizadas en negocios rurales. Grupo organizado "Carmen Rosa" queda en el tercer puesto.
2002.10.20	Entrega de premios del concurso intercomunal de Autoevaluación y Planificación Comunal. Muñapucro queda en primer puesto.



FIDA

FONDO
INTERNACIONAL
DE DESARROLLO
AGRÍCOLA

Via del Serafico 107, 00142 Roma - Italia
ifad@ifad.org
www.ifad.org



Programa para el Fortalecimiento
de la Capacidad de Seguimiento
y Evaluación de los Proyectos FIDA
en América Latina y el Caribe.

León de la Fuente 110, Lima 17 – Perú
preval3@desco.org.pe / preval@desco.org.pe
www.preval.org