



Fomento de DEL en la Mancomunidad de los Municipios Lencas de la Sierra de La Paz, a través de la Oficina de Desarrollo Económico Local

Contenido

- ▶ Resumen de la experiencia / 2
- ▶ Contexto / 3
- ▶ Situación inicial / 4
- ▶ La población meta o participante / 6
- ▶ Descripción del proceso desarrollado / 6
- ▶ Secuencia básica de las actividades / 8
- ▶ Instrumentos desarrollados / 9
- ▶ Principales actores y sus aportes / 9
- ▶ Principales productos y resultados / 11
- ▶ Principales efectos e impactos / 12
- ▶ Condiciones básicas para la implementación / 12
- ▶ Limitantes y obstáculos / 13
- ▶ Lecciones aprendidas / 13
- ▶ Recomendaciones / 14

Fomento de DEL en la Mancomunidad de los Municipios Lencas de la Sierra de La Paz (MAMLESIP), a través de la Oficina de Desarrollo Económico Local

Resumen de la experiencia

La creación de la Oficina de Desarrollo Económico Local (ODEL) tiene sus bases en la ejecución del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador, ejecutado entre noviembre de 2004 y junio de 2008, cuyas iniciativas estuvieron dirigidas exclusivamente a la promoción del desarrollo económico. Así, en 2008, la ODEL se estableció dentro de la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) de la MAMLESIP, como el brazo técnico que retomaría el trabajo realizado por el Programa Binacional en términos de gestión económica y que daría seguimiento y sostenibilidad a las acciones de promoción del desarrollo económico en la región.

En tal sentido, la ODEL, además de retomar las acciones heredadas por el Programa Binacional, planifica actividades orientadas a apoyar las dinámicas socio

productivas con potencial de consolidación y perspectivas de apropiación institucional por parte de actores locales, fundamentalmente en el sector turismo y producción agrícola, tomando en cuenta que estos sectores habían sido identificados como prioritarios en diagnósticos económicos elaborados antes de la creación de la ODEL y que posteriormente fueron actualizados.

A la fecha, la ODEL mantiene su sostenibilidad gracias al aporte económico de las municipalidades para el pago de personal técnico; a la participación activa de los alcaldes en la toma de decisiones; y a la continuidad de las acciones establecidas que tienen impactos importantes en el ámbito organizativo y en el fortalecimiento de capacidades a diferentes niveles, tanto en el sector hortícola como en el turístico. Se reconoce que las in-

Período de ejecución: 2008 a la fecha (2010), con acciones previas del Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo Honduras-El Salvador durante 2004–2008.

tervenciones de la ODEL han mejorado los niveles de coordinación interinstitucional, con mecanismos más eficientes para la canalización de recursos para fomento del desarrollo económico local en los municipios.

Esta experiencia refleja que la capacitación continua es vital para generar cambios. En municipios de categoría C y D (lento desarrollo y estancados respectivamente) el mecanismo mancomunado para la promoción de acciones de DEL potencia el nivel de

gestión, sobre todo en sectores como el turismo y el agrícola que requieren de una visión regionalizada para su abordaje. Muchas veces las metodologías y planes de promoción del desarrollo pretenden enfocarse únicamente en acciones novedosas e innovadoras, dejando por fuera actividades tradicionales que deberían incluirse en los procesos de promoción del desarrollo económico local.

Contexto

Oficialmente, la MAMLESIP se constituyó como mancomunidad de municipios el 12 de marzo de 2002; está integrada por los municipios de Cabañas, Santa Ana, Opatoro, Santa Elena y Yarula, ubicados en la Sierra del departamento de La Paz, que comparten características similares tanto étnicas como geográficas (la Mancomunidad tiene su domicilio en el municipio de Cabañas). Los temas en los que trabaja son: fortalecimiento institucional, medio ambiente, turismo, educación, salud, seguridad, producción e infraestructura.

El territorio mancomunado se extiende sobre un área de 847.3 km², con una población de 34,423 habi-

tantes. La siguiente tabla describe las principales características demográficas y socioeconómicas de cada uno de los municipios miembros de la Mancomunidad¹.

Las estadísticas reflejan carencia de agua potable, carencia de medios adecuados para la eliminación de excretas en las viviendas, serias dificultades en temas de salud, analfabetismo, acceso a servicios básicos de calidad, nivel de vida digno y equidad de género. En contraste con esta situación de pobreza, la MAMLESIP es una región rica en recursos naturales, con suelos, clima y altitudes para diferentes cultivos. Además, existe un bosque de pino en Opatoro, Santa

1 Tomado de: "Plan Estratégico 2007-2015 Mancomunidad MAMLESIP", mayo 2007.

Ana y Cabañas; dos microcuencas en Opatoro y Santa Ana, que pueden ser utilizadas para la generación de energía y alimentar sistemas de riego. Además, su ubicación geográfica es envidiable, ya que es zona de frontera con la república de El Salvador y está cerca de cuatro mercados hondureños importantes: Marcala,

Comayagua, Siguatepeque y Tegucigalpa.

Las actividades económicas que tienen posibilidades de competir exitosamente son: inicialmente, el café, ganadería de leche y lácteos, hortalizas y frutas de altura; y, a mediano plazo, madera y muebles, turismo y energías alternativas (hidroeléctrica y eólica).

Municipio (Categoría)*	Extensión (km ²)	Población	N.B.I.**	IDH***	Aldeas / Caseríos
Cabañas (D)	151.9	2,363	59.1%	0.609	5/64
Santa Elena (D)	163.6	8,339	45.5%	0.537	7/72
Yarula (D)	93.5	6,434	53.5%	0.532	4/43
Santa Ana (D)	197.7	9,612	74.3%	0.527	8/110
Opatoro (D)	240.6	7,675	49.7%	0.588	7/82
TOTAL	847.3	34,423			

* Categorías de los municipios: A: con desarrollo, B: en desarrollo, C: lento desarrollo, D: estancado.

** N.B.I. (Necesidades Básicas Insatisfechas).

*** Informe de Desarrollo Humano 2006, PNUD.

Situación inicial

El Programa Binacional de Desarrollo Fronterizo es la iniciativa dinamizadora que puso en marcha acciones concretas en la promoción del desarrollo económico local en el territorio de la MAMLESIP. Dicho Progra-

ma fue financiado por la Unión Europea e incluyó un proceso de integración de mancomunidades hondureñas y salvadoreñas; en este caso, implementando el denominado Núcleo de Desarrollo Económico Local:

Corredor Económico Binacional Marcala-Perquín. Su propósito fue “potenciar las capacidades y vocaciones socio productivas de la población y del territorio, mediante la generación de una experiencia innovadora de desarrollo económico regional transfronterizo”, que inició en noviembre de 2004 y finalizó en junio de 2008, con una inversión en el territorio de aproximadamente 55 millones de lempiras, desarrollando acciones binacionales en temas de fortalecimiento institucional, producción y comercialización, ambiente, infraestructura y turismo.

Entre sus actividades destaca el desarrollo, en 2005, de un diagnóstico de actores socio productivos, potencialidades y oportunidades para el desarrollo económico local en el territorio de la Mancomunidad de Municipios Lencas de la Sierra de La Paz, Marcala y Nahuaterique. Este recurso y la iniciativa apoyada por el Programa de Fortalecimiento Municipal (PROMUR), como junta administradora de fondos, permitió establecer las bases de la MAMLESIP en el período 2002-2006, conformando la mancomunidad, constituyendo una junta directiva, elaborando

estatutos, reglamentos y planificación estratégica. De esta forma se legalizó e inició la consolidación de la Mancomunidad.

En este marco, a inicios de 2008, la MAMLESIP inició su experiencia de fomento del desarrollo económico local con la creación de la Oficina de Desarrollo Económico Local (ODEL), patrocinada y apoyada técnicamente por el Programa Binacional. Y como principales retos se definieron los siguientes: problemática económica a nivel general; falta de recursos financieros para impulsar la actividades económicas, en especial la actividad agrícola local; problemas de gestión de mercados para la mayoría de sus productos agrícolas (pese a que operó otra comercializadora -CREE- apoyada también por el Programa Binacional); organizaciones empresariales y de productores con marcadas debilidades en sus estructuras, en la participación de los socios y en su planificación; infraestructura turística incipiente; limitados recursos para el fortalecimiento de las instancias locales de promoción y prestación de servicios turísticos; vías de acceso en mal estado.

La población meta o participante

- Asociación de Productores Lencas de Hortalizas y Frutales de La Paz (APROLH), 130 familias de 7 municipios de La Paz.
- Cinco comités municipales de cultura y turismo, organizados en cada municipio miembro de la Mancomunidad y teniendo en cuenta la población en general de cada municipio vinculada al ámbito cultural y turístico.
- Empresas grupales conformadas principalmente por mujeres y diseminadas por todo el territorio de la Mancomunidad.
- Otros grupos, cooperativas y asociaciones que aglutinan productores o empresarios que están llevando a cabo iniciativas económicas impulsadas por la MAMLESIP.

Descripción del proceso desarrollado

Por decisión de la junta directiva de la Mancomunidad, contando con el apoyo financiero y técnico del Programa Binacional, se acordó en febrero de 2008 crear la Oficina de Desarrollo Económico Local (ODEL), para que opere dentro de la Unidad Técnica Intermunicipal de la Mancomunidad, con el propósito de dar seguimiento a las acciones emprendidas por el Programa Binacional e impulsar el desarrollo en el territorio; y se enfoque en temas de producción sostenible y comercialización, turismo, seguimiento de los fondos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), planificación estratégica de los municipios y mancomunidad y la gestión de recursos financieros y técnicos.

Bajo los objetivos del Programa Binacional, el per-

sonal técnico contratado para impulsar la ODEL estaba compuesto por un técnico agrícola, un técnico en turismo y un coordinador de la oficina.

El mecanismo utilizado para planificar y dar seguimiento a las acciones de promoción del desarrollo económico se basó en un instrumento denominado Hoja de Ruta, que consiste en un plan de trabajo que detalló:

Objetivo general

Apoyar las dinámicas socio productivas con potencial de consolidación y perspectivas de apropiación institucional por parte de actores locales (turismo y producción agrícola/seguridad alimentaria).

Resultados e indicadores

Estructuras locales fortalecidas e implementando acciones (posicionamiento de la marca territorial, comercialización de productos agrícolas, etc.).

Actividades a desarrollar

Actividades descritas en un cronograma definiendo además a las personas responsables y los períodos propuestos de ejecución.

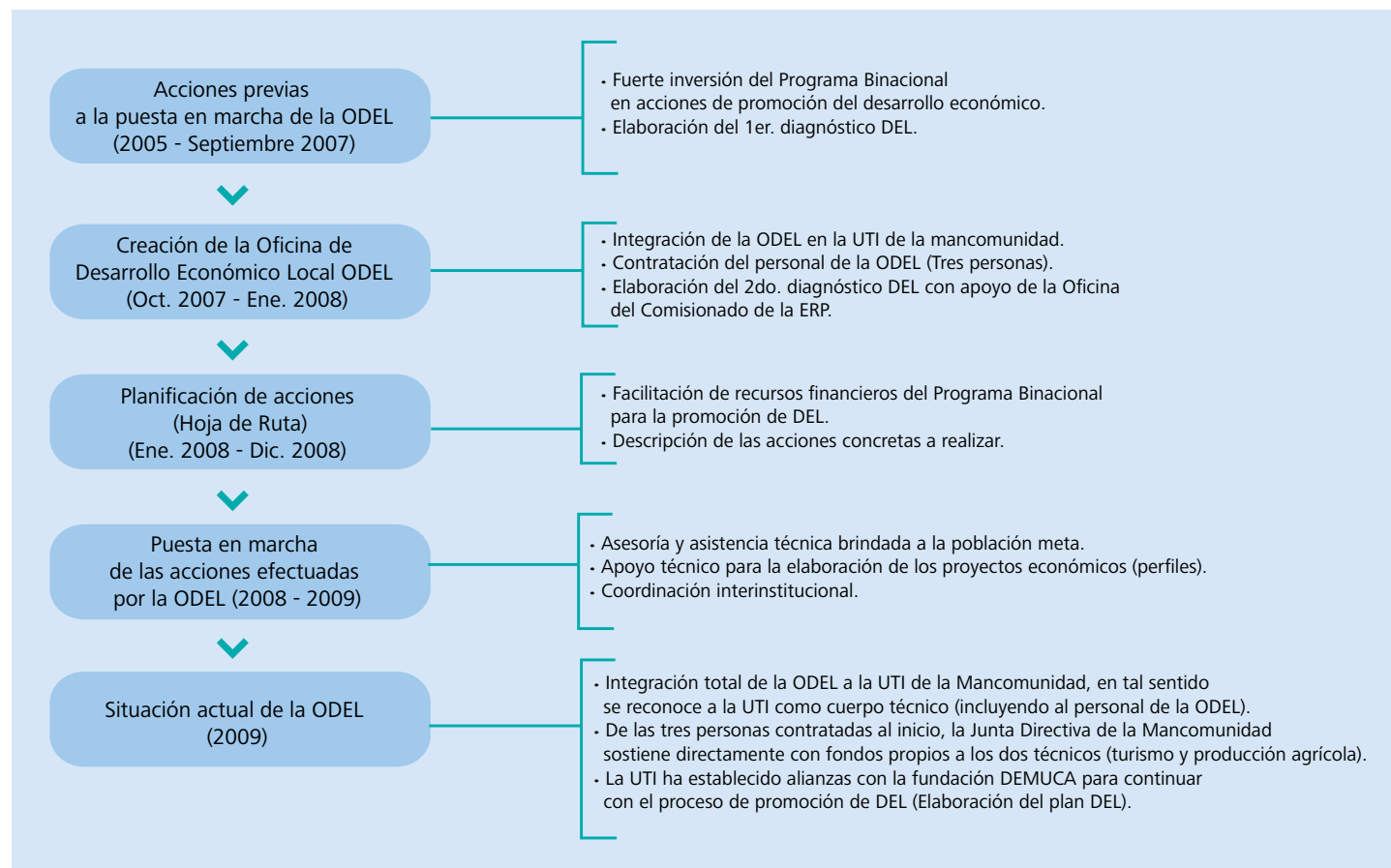
Con este plan de trabajo se dio seguimiento a las iniciativas económicas que el Programa Binacional había impulsado en los años anteriores, realizando algunas inversiones adicionales para fortalecer dichas iniciativas (comités municipales de turismo, apoyo a iniciativas agrícolas y ganaderas, apoyo a microempresas, etc.).

De esta manera, la ODEL se integró al accionar de la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) en la

Mancomunidad, complementando sus capacidades y apoyando otras acciones de desarrollo vinculadas a la promoción del desarrollo económico (gestión y ejecución de proyectos de la ERP, participación del personal de la ODEL en la elaboración y revisión de los planes de desarrollo de los municipios miembros de la mancomunidad).

Un segundo diagnóstico sobre desarrollo económico local se realizó en octubre de 2008 con el apoyo de la Oficina del Comisionado Nacional de la ERP. Su propósito fue establecer un foro regional transfronterizo y un plan regional de *marketing*. Este segundo diagnóstico y el apoyo técnico y capacitación que el personal de la UTI recibió de la fundación DEMUCA permitió contar con un diagnóstico consolidado y la idea de un plan de desarrollo económico local.

Secuencia básica de las actividades



Instrumentos desarrollados

- Diagnóstico de desarrollo económico local.
- Plan de trabajo (Hoja de Ruta).
- Reglamentación y legalización (obtención de personerías jurídicas, establecimiento de reglamentos internos y manuales de procedimientos).
- Comités de cultura y turismo.
- Microempresas.
- Asociaciones.
- Perfiles de proyectos para establecer los elementos básicos de las ideas priorizadas.
- Definición de la propuesta de inversión como parte de los perfiles para contar con un marco general de los montos de inversión necesarios para llevar a cabo cada proyecto, y apoyo en la gestión de financiamiento de los perfiles elaborados.

Principales actores y sus aportes

Programa Binacional Fronterizo

Es el principal aportador de recursos financieros y de iniciativas preliminares en la promoción de desarrollo económico en la región de la MAMLESIP. El Programa finalizó en 2008 y realizó una inversión global de 55 millones de lempiras; de los cuales se invirtieron aproximadamente 2 millones para poner en funcionamiento la ODEL (700 mil destinados al fortalecimiento institucional y a la construcción de la sede de la Mancomunidad).

MAMLESIP

Es la principal ejecutora de las acciones de fomento del desarrollo económico en el territorio. Su participación

se concreta mediante la gestión de su Junta Directiva (compuesta por los alcaldes de los cinco municipios); y mediante la labor de la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI). La *Junta Directiva* es la plataforma política de más alto nivel que decide sobre los asuntos concernientes a la gestión del desarrollo. Los alcaldes han desempeñado un papel vital en la promoción, gestión y apropiación del desarrollo económico local: han tomado decisiones importantes como por ejemplo crear la ODEL y garantizar su funcionamiento asumiendo los gastos del personal técnico de la oficina cuando concluyó el Programa Binacional. Por otra parte, la Mancomunidad se ha apropiado de la gestión del desarrollo económico en la región, asumiendo desde la UTI la

responsabilidad de poner en marcha planes, proyectos y gestiones diversas; e integrar funcionalmente a los técnicos de las ODEL en el engranaje institucional de la Mancomunidad. La MAMLESIP brinda asistencia técnica, asesoría, capacitación y otros servicios ligados al desarrollo económico local.

APROLH (Asociación de Productores Lencas de Hortalizas y Frutales de La Paz)

Se constituye en 2007 con el apoyo de la Fundación Hondureña de Investigación Agrícola (FHIA) y la Institución de Servicios Financieros y de Negocios (ISEN); posteriormente recibió apoyo del Programa Binacional. En la actualidad cuenta con 130 socios (60 de los cuales están activos) de 7 municipios. La APROLH (especialmente Hortifruti) comercializa su producción a través de ISEN (los productores aportan un 2% de su venta a ISEN para su fortalecimiento). La Asociación es el referente y contraparte de las gestiones que la ODEL/UTI realizan en el ámbito de la producción agrícola.

ISEN (Institución de Servicios Financieros y de Negocios)

Se constituye con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Rural para el Suroccidente de Honduras (PROSOC) en 2005. Sus socios actuales son la alcaldía de Marca-

la, la Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural (FUNDER), la Cooperativa Unidas para Progresar y la APROLH. Cuenta actualmente con la cooperación de CORDAID² y brinda servicios de asistencia técnica, capacitación, comercialización, calendarización de siembra, clasificación de papa. Además, cuenta con instalaciones para el manejo post cosecha y acopio para la comercialización. Su vinculación con la experiencia de DEL está dada por las acciones de comercialización que realiza para la APROLH.

Comités municipales de cultura y turismo

Hay un comité por cada municipio miembro de la Mancomunidad. Los comités se han apropiado del proceso de desarrollo turístico de sus territorios y cuentan con el apoyo de las corporaciones municipales. Cada comité impulsa una iniciativa del proyecto piloto turístico que fue ejecutado en el marco del Programa Binacional; sin embargo, existen serias limitantes para la operación de los comités principalmente por la falta de recursos económicos. El mayor aporte de los Comités es la elaboración y gestión de perfiles de proyectos vinculados al ámbito cultural y turístico, tornándose protagonistas y no sólo receptores del beneficio.

2 Organización Holandesa Católica de Ayuda al Desarrollo.

Principales productos y resultados

Productos

- Identificación de los principales ejes productivos y de los potenciales económicos de cada municipio.
- Capacitación de capital humano (productores, empresarios y otros involucrados) en diversos temas y áreas técnicas, productivas y administrativas.
- Firma de un pacto político que garantiza el seguimiento a los compromisos adquiridos.
- Ferias y festivales en el ámbito regional de forma mancomunada.
- Plan de negocios de la APROLH.
- Perfil de proyecto para gestión de fondos en compra de semillas (APROLH).
- Personería jurídica de la APROLH
- Intercambio de experiencias Honduras-El Salvador, incluso una planificación transfronteriza.
- Capacitación en aspectos de desarrollo económico local en el territorio mancomunado de personal municipal, empresarios, personal de instituciones y otras personas vinculadas a la gestión de desarrollo.
- Asistencia técnica y asesoría brindada por parte de los técnicos de la MAMLESIP a diversos grupos: microempresarios, productores agrícolas, ganaderos, sector turismo y diversas asociaciones empresariales.
- Coordinación interinstitucional de la MAMLESIP y diversas organizaciones e instancias locales.
- Financiamiento a los socios de APROLH por parte de la Cooperativa Unidas para Progresar.
- Fondos de transferencia directa del presupuesto nacional destinados a reforestación y proyectos ambientales (manejo de desechos sólidos).

Resultados

- Fomento al mejoramiento productivo, servicio al cliente, y promoción de una gestión empresarial eficiente.
- Sostenibilidad en las operaciones de la ODEL (inte-

Principales efectos e impactos

- Integración de la ODEL impulsada por el Programa Binacional a la Unidad Técnica Intermunicipal (UTI) de la Mancomunidad. Mayor capacidad técnica y experiencia de la UTI en el manejo y administración de proyectos.
- Conciencia y apropiación de las autoridades locales de la importancia de promover el desarrollo económico local, así como lo expresa el Sr. Marvin Adalid Martínez, presidente de la Junta Directiva de la MAMLESIP: “tenemos los elementos necesarios; las bases para seguir avanzando en este tema de desarrollo económico local”.
- Los socios de la APROLH aportan un porcentaje de sus utilidades generadas en el proceso de comercialización efectuado con el ISEN para aportar al sostenimiento económico de este esfuerzo colectivo de comercialización.
- La población en general de cada uno de los municipios reconoce el esfuerzo y la labor que la Mancomunidad realiza para fomentar el desarrollo (cabildos mancomunados).
- Creación de microempresas, especialmente constituidas por mujeres, creando nuevos empleos y mejores condiciones de vida.

Condiciones básicas para la implementación

- El Programa Binacional contempló desde el inicio la promoción del desarrollo económico, realizando acciones y logrando resultados que sirvieron como plataforma para la puesta en marcha de la ODEL en la Mancomunidad. Inversiones importantes de recursos en la zona y el fortalecimiento de la institucionalidad permitieron generar una base sobre la cual, en la actualidad, se están desarrollando las acciones de promoción del desarrollo económico local en el territorio de la Mancomunidad.
- Los fondos de la ERP han permitido dar continuidad a los procesos apoyando propuestas creadas en el marco de la promoción del desarrollo económico impulsado por la MAMLESIP.
- El ejercicio mancomunado ha permitido generar espacios de convergencia para coordinar esfuerzos conjuntos en beneficio de todo el territorio en la MAMLESIP, a pesar de las diferencias políticas y demás divergencias de cada uno de los alcaldes.

Limitantes y obstáculos

- Algunas autoridades locales no prestan la atención necesaria para que los procesos de desarrollo den los resultados esperados; no se aprovecha consistentemente la asistencia técnica y apoyo brindado por la MAMLESIP.
- La socialización de los resultados y avances, especialmente de las acciones concretas ejecutadas por los grupos de base (comités de turismo, grupos de productores, etc.) es mínima.
- No se cuenta con un portafolio de necesidades (proyectos perfilados), especialmente en el ámbito de turismo.
- El café, uno de los principales patrimonios de la región, no se incluyó entre los rubros prioritarios del territorio.
- Las iniciativas económicas identificadas y perfiladas carecen de recursos financieros.
- No se han obtenido suficientes recursos para restaurar el patrimonio cultural que existe en todos los municipios.
- Las capacidades de gestión de fondos son limitadas.
- Los productores incumplen los compromisos adquiridos en cuotas de producción y en materia financiera, entre otros.
- La APROLH tiene capacidades organizativas y estructurales limitadas para incentivar la afiliación de más productores.

Lecciones aprendidas

- Se han realizado prácticamente tres diagnósticos de DEL en el período 2005 - 2009, que no se han traducido en una propuesta de planificación concreta. Se invierte esfuerzos y recursos para identificar la situación actual, pero se descuida la gestión hacia la acción.
- La falta de planificación específica en DEL y la ausencia de una estrategia genera dispersión en las acciones y reduce el impacto en lo que respecta al DEL.
- Las intervenciones en DEL, aunque buscan un efecto amplio, no son masivas; se trabaja con grupos específicos con base en competencias; las iniciativas de desarrollo comunitario, en cambio, dan un trato igualitario, equitativo. Es importante establecer, desde el inicio, esta diferencia en los en-

foques de intervención; y propiciar un balance en la aplicación e interés de estos aspectos.

- Es necesario promover una capacitación continua de las personas que participan en estos procesos para generar cambios positivos.
- Muchas veces las metodologías y planes de promoción del desarrollo se enfocan únicamente en acciones novedosas e innovadoras, dejando por fuera actividades tradicionales de economía local que deben también incluirse, tal es el caso de la no inclusión del sector cafetalero en el diagnóstico económico local de la región.
- Las políticas del Gobierno central de apoyar exclusivamente a las municipalidades de su mismo partido distorsionan las acciones mancomunadas que se pretenden impulsar. Aunado a esto, las diferencias políticas de los miembros de las corpora-

ciones algunas veces impiden avances sustantivos en materia de desarrollo.

- En cada proyecto que se ejecuta en una comunidad quedan capacidades instaladas, en tal sentido hay menor necesidad de inversión de recursos externos y se genera una mayor calidad de la gestión local.
- En municipios pequeños es preferible impulsar el proceso de desarrollo económico de forma mancomunada; sin embargo, se debe evitar que la mancomunidad suplante al municipio pues la gestión municipal es la base para el desempeño mancomunado.
- Las disponibilidad de ciertos recursos de producción, por ejemplo tierra con acceso a riego en actividades agropecuarias o personal capacitado, son indispensables para obtener resultados positivos en la promoción del desarrollo económico local.

Recomendaciones

- Elaborar un plan o estrategia de DEL que priorice y ordene las acciones, e indique hacia dónde se orienta el destino económico del territorio.
- Procurar la integración eficiente de las acciones de DEL en la planificación de la mancomunidad y de cada municipio, aprovechando la ventaja de que la UTI realiza una labor de desarrollo local en general.
- Fortalecer la capacidad de gestión de recursos de las UTI para que puedan acompañar cada iniciativa de DEL proyectada.
- Fomentar las organizaciones de productores en cada municipio, y no sólo en el ámbito regional.
- Organizar la base productiva por zonas según sea el caso, velar por los intereses particulares, y preparar

condiciones para contar con organizaciones de segundo piso que representan los intereses generales.

- Sensibilizar a las personas participantes sobre la importancia de los procesos de DEL, exponiendo sus ventajas mediante, por ejemplo, conocimiento de experiencias similares, visitas o giras de intercambio.

- Tener presente que cuando los municipios demanden mayores acciones, la MAMLESIP deberá estar preparada para la descentralización de las acciones en DEL, es decir para fortalecer las instancias de fomento de DEL en cada municipio.