

Rehabilitación de **caminos rurales terciarios**: La experiencia de EMPRENDESUR



Antonio Silva
Marco Tulio Fortín

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2017



Rehabilitación de caminos rurales terciarios: la experiencia de EMPRENDESUR por IICA se encuentra bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir igual 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>) Creado a partir de la obra en www.iica.int.

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

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

Coordinación editorial: Marco Tulio Fortin y Antonio Silva
Corrección de estilo: María Teresa Bolaños
Diagramación: Jenny Maradiaga
Diseño de portada: Angel López / Imprenta El Siglo
Impresión: Imprenta El Siglo

Silva, Antonio
Rehabilitación de caminos rurales terciarios: la experiencia de EMPRENDESUR / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura; Antonio Silva y Marco Tulio Fortin. – Honduras: IICA, 2017.
75 p.; 15.2 cm x 22.8 cm

ISBN: 978-92-9248-695-2

1. Desarrollo rural 2. Sector agrario 3. Proyectos de desarrollo 4. Caminos 5. Infraestructura 6. Desarrollo rural 7. Participación comunitaria 8. Mercados 9. Honduras I. IICA II. Fortin, Marco Tulio III. Título

AGRIS
N10

DEWEY
631.287 282

Tegucigalpa, Honduras
2017



Rehabilitación de **caminos rurales terciarios:** La experiencia de EMPRENDESUR

Antonio Silva
Marco Tulio Fortín

Contenido

Introducción	1
Caminos rurales: importancia y su mantenimiento	2
Importancia de los caminos rurales	2
Mantenimiento de caminos rurales	3
La falta de mantenimiento	4
Participación de las comunidades	6
El reto	6
Experiencias de mantenimiento de caminos rurales	7
Contexto en el cual se ejecuta EMPRENDESUR	9
Región Sur	9
Mercados	10
Institucionalidad para la comunicación y el transporte	10
El Problema de la dispersión poblacional	13
Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur, EMPRENDESUR	16
Objetivos de EMPRENDESUR	16
General	16
Específicos	16
Componentes de EMPRENDESUR	17
Acceso a Mercados y Desarrollo de Encadenamientos Empresariales, CAMEE	17
Desarrollo Humano y Territorial (CDHT)	17
Gestión del Programa	17
Instancias para revisión y aprobación de proyectos	19
Organizaciones beneficiarias de EMPRENDESUR	19
Caminos rurales de acceso	19
Objetivos estratégicos de caminos rurales de acceso	20
Estrategia de intervención	21
Re sultados esperados	22
Metodología de la sistematización	24
Desarrollo de la experiencia	27
Establecimiento de alianza estratégica con el FCN	27

Ciclo de Proyectos de Caminos Rurales de EMPRENDESUR	30
Figura 1. Ciclo de proyecto carretero empleado por EMPRENDESUR.....	31
Promoción.....	31
Presentación de solicitudes.....	32
Análisis de viabilidad	33
Análisis de factibilidad	35
Formulación del Plan de Inversiones.....	38
Elaboración del Acuerdo de Cooperación (ADC).....	38
Consulta a funcionarios del FIDA en la Región	39
Aprobación del Plan de Inversión	39
Trámite de No Objeción	39
Trámites administrativos	40
Ejecución de las obras	42
Supervisión de las obras	42
Recepción del proyecto	43
Capacitación sobre mantenimiento vial	44
Sostenibilidad de los caminos rurales rehabilitados	45
Resultados	47
Hallazgos	48
Factores que influyeron para acelerar o retardar la rehabilitación de los caminos.....	48
Modificación de procesos.....	49
Nuevas necesidades surgidas y condicionantes.....	50
Lecciones Aprendidas	51
Conclusiones y Recomendaciones	53
Conclusiones	53
Recomendaciones	54
Bibliografía	57
Anexos	60
ANEXO 1. Objetivos y responsabilidades definidas en el Convenio Marco SAG/EMPRENDESUR Y FCN	60
ANEXO 2. Instrumentos elaborados por EMPRENDESUR para apoyar la rehabilitación de caminos rurales	62

ANEXO 3. Acuerdo de Cooperación (ADC)	63
ANEXO 4. Documentos que conforman el expediente para solicitar No Objeción	65
ANEXO 5. Proyectos carreteros rehabilitados por EMPRENDESUR (Comunidad, municipio, OB y fecha de ejecución)	67

Glosario

Siglas	Significado
AAG	Asociación de Agricultores y Ganaderos. El Trapiche, Choluteca
ANACAFEH	Asociación Nacional de Cafetaleros de Honduras
AHPROCAFE	Asociación Hondureña de Productores de Café
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAMEE	Componente Acceso a Mercado y Encadenamientos Empresariales
CDHT	Componente Desarrollo Humano y Territorial
CDP	Consejo Directivo del Programa
COCASAM	Cooperativa Cafetalera Sanmarqueña Limitada
COCAGUAL	Cooperativa Cafetalera Guanacaure Limitada
COMUCANMEL	Cooperativa Mixta Unión de Campesinos en Marcha Nueva Esperanza Limitada
CTP	Comité Técnico del Programa
CV	Comité Vial
DECA	Dirección General de Evaluación y Control Ambiental
EMPRENDESUR	Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FV	Fondo Vial
FCN	Fondo Cafetero Nacional
HORTISA	Empresa Hortícola de Lepaterique S. A. de C. V
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
INSEP	Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos
LA CENTRAL	La Central de Cooperativas Cafetaleras de Honduras
MiAmbiente	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
OB	Organización Beneficiaria
OFID	Fondo para el Desarrollo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROVIASA	Productores de Vegetales del Izopo y Azacualpa S. A. de C. V.
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SOPROCOMA	Sociedad de Productores, Procesadores y Comercializadores de Marañón y otros Productos S. A. de C.V.
UGP	Unidad Gerencial del Programa de la SAG
UMA	Unidad Municipal Ambiental

Introducción

La alta dispersión de los pobladores rurales genera una deficiente conexión o comunicación entre comunidades, así como entre estas y los mercados más importantes del país. Esta restricción incrementa el tiempo invertido en viajes y en el costo del transporte de personas y de productos, restringiendo el acceso a servicios como la salud y la educación. Este aislamiento reduce las posibilidades de los productores (agrícolas y no agrícolas) por obtener mejores precios.

Ante esta necesidad, las comunidades rurales se organizan para proponer acciones en beneficio de la conectividad, organizando inicialmente un Comité pro Rehabilitación de Caminos, el cual realizará las gestiones necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos por las oficinas gubernamentales respectivas, o por donantes involucrados en el tema. Obtenido el apoyo necesario, y una vez completados los trabajos de rehabilitación, el Comité Pro Rehabilitación de Caminos en lugar de convertirse en un Comité de Mantenimiento desaparece, o se vuelve inactivo. De esta forma, los compromisos establecidos antes de rehabilitar el camino no son respetados, y no se brinda el adecuado mantenimiento. En consecuencia, esta actividad, fundamental para la vida útil del camino, no se realiza y este tiende a dañarse y convertirse en intransitable.

En cuanto al mantenimiento de la red vial, el Gobierno Central a través del Fondo Vial se ve imposibilitado para atender este tipo de caminos, debido al limitado presupuesto disponible. Otro actor que podría apoyar las acciones de mantenimiento son las alcaldías, las cuales también tienen serias limitaciones de recursos económicos. En consecuencia, el mantenimiento de caminos rurales es una tarea que debe ser manejada o promovida por las propias comunidades y sus organizaciones, con el apoyo de las alcaldías.

Este ejercicio fue realizado dada la preocupación e interés del Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur (EMPRENDESUR), para conocer a profundidad lo que ha estado pasando con la rehabilitación de los caminos rurales rehabilitados y su respectivo

mantenimiento, con el objeto de mejorar su ejecución en el tema y mejorar el desenvolvimiento para otros proyectos que consideren esta línea de acción. Después de varias reuniones con el equipo técnico de EMPRENDESUR, visitas a algunos proyectos carreteros y entrevistas con técnicos del Fondo Cafetero Nacional (FCN), Organizaciones Beneficiarias (OB), productores, autoridades de gobiernos locales y otros actores de la comunidad, se ha podido analizar con detenimiento, así como reflexionar sobre lo realizado, profundizar sobre la metodología empleada, conocer los procesos utilizados y los resultados obtenidos, todo con el propósito de atender de mejor forma las demandas por este tipo de proyectos por parte de las comunidades y alcaldías.

En este documento se destaca que los actores de este ejercicio fueron: EMPRENDESUR, FCN, OB, alcaldías y pobladores comunitarios, quienes después de un proceso de reflexión indicaron las ventajas y desventajas de lo hasta ahora actuado en esta línea de acción.

Caminos rurales: importancia y su mantenimiento

En esta sección se presentan algunas experiencias recabadas por estudios anteriores realizados en diversas partes de mundo en relación con la importancia de los caminos rurales y su mantenimiento.

Importancia de los caminos rurales

La infraestructura de transporte juega un papel muy importante en los procesos de desarrollo rural, sin embargo, muy poco se conoce del impacto y la distribución de los beneficios que producen las inversiones en caminos rurales. Los análisis realizados hasta el momento indican que el acceso a los mercados produce, en promedio, beneficios sustanciales, muchos de los cuales se orientan a las familias pobres. Sin embargo, los beneficios no son lo suficientemente grandes u orientados adecuadamente para reducir, de forma significativa, la distribución inequitativa del ingreso existente en la población (Jacoby 1998).

El Banco Mundial en su Reporte de Desarrollo 1994, concluye que la infraestructura, y especialmente los caminos rurales, contribuyen de forma significativa al crecimiento económico y al alivio de la pobreza, siempre y cuando proporcionen servicios de forma efectiva y en respuesta a la demanda de los pobladores (Cox 2015).

El mejoramiento de caminos rurales acarrea beneficios inmediatos para los usuarios, como acceso a hospitales, escuelas y mercados; asimismo, mejora el confort, la velocidad y la seguridad de los viajes y baja los costos operativos de los vehículos. Para que estos beneficios sean sustentables, el mejoramiento de los caminos debe contar con un programa de

mantenimiento. Sin mantenimiento, los caminos se pueden descomponer, limitando el alcance de los beneficios del desarrollo (World Bank 2005).

La falta de acceso a las comunidades rurales ocasiona que:

1. Muchos agricultores sean reacios a incrementar su producción, ya que no podrían vender su cosecha debido a sus restricciones para ingresar a los mercados.
2. La productividad agrícola sea baja y que los procesos de innovación tecnológica sean reducidos, ya que la información, los servicios de extensión y los insumos necesarios para producir más eficientemente, no pueden llegar al agricultor.
3. La matrícula escolar sea baja y el absentismo alto, tanto para profesores como para alumnos.
4. Los estándares de salud sean bajos, debido a que las clínicas son difíciles de acceder, y los trabajadores de la salud no pueden viajar fácilmente a las comunidades (Donges 2012).

Los servicios que proveen los caminos a nivel local, además de contribuir al mejoramiento del bienestar, también incrementan la productividad de la mano de obra, facilitan que los mercados trabajen de manera más efectiva, permiten la creación de mayores oportunidades de empleo y promueven la generación de negocios (Rondinelli *et al.* 1989).

La mayor parte de los estudios realizados alrededor de los beneficios de los caminos rurales se han centrado en la reducción del costo necesario para acceder productos y factores de mercado u otro tipo de servicio público. Algunos resultados indican que la rehabilitación de un camino puede estar relacionado con cambios en las fuentes de ingreso, ya que la rehabilitación mejora las oportunidades de ingreso, especialmente para los asalariados. En este mismo contexto, se identificó que la expansión del ingreso no está acompañada por su equivalente en un incremento en el consumo, aparentemente, debido a que el ingreso adicional es destinado al ahorro, a través del incremento en el ganado, ya que fundamentalmente, el mejoramiento del acceso es percibido como transitorio.

Mantenimiento de caminos rurales

El mantenimiento de los caminos no es una actividad que puede efectuarse en cualquier momento, es una acción sostenida en el tiempo, orientada a prevenir los efectos de los agentes que actúan sobre el camino, con el objeto de extender el mayor tiempo posible su vida útil, y reducir las inversiones requeridas, a largo plazo, para su rehabilitación o reconstrucción.

De forma generalizada, se reconoce que las entidades encargadas de la conservación vial se dedican solamente a arreglar las fallas de emergencia, las más graves o visibles, con base en

sus asignaciones presupuestarias, las que siempre son insuficientes. Este sistema de trabajo conduce rápidamente a la acumulación de obras atrasadas, y a mediano plazo, a la necesidad de rehabilitar totalmente las vías, incurriendo en mayores costos y limitando las opciones de desarrollo del país.

En un camino deteriorado, los vehículos comienzan a experimentar daños en los neumáticos, ejes, amortiguadores y en el chasis. Por lo general, los costos de operación de los vehículos suben de manera considerable y la cantidad de accidentes también aumenta. Los automóviles no pueden circular regularmente y solo transitan algunos camiones y vehículos especiales. Un camino requiere de un mantenimiento rutinario, que consiste en la reparación localizada de pequeños defectos de la superficie de rodadura, así como en su nivelación, en el mantenimiento regular de los sistemas de drenaje, taludes laterales, bordes y otros elementos accesorios de las vías, al igual que en el control de la vegetación. Dicho mantenimiento se aplica con regularidad una o más veces al año, dependiendo de las condiciones específicas de la vía. El camino también requiere de mantenimiento periódico, las actividades “periódicas” se realizan cada cierto número de años. Por su parte, la rehabilitación procede cuando el camino se encuentra demasiado deteriorado como para poder resistir un mayor tránsito, y tiene como propósito restablecer la capacidad estructural y la calidad de la superficie de rodadura (Menéndez 2003).

La falta de mantenimiento

El principal problema de los caminos rurales es la falta de mantenimiento, lo que trae como consecuencia caminos en pobres condiciones para el tráfico, limitando el desarrollo y restringiendo las acciones encaminadas a aliviar la pobreza, a consecuencia de los altos costos en el transporte, afectando adversamente a todos los sectores de la economía (Pinard *et al.* 2016).

El Banco Mundial, en su Reporte de 1994, concluyó que el mantenimiento inadecuado de caminos ha sido generalizado, actividad que se ha venido reduciendo, y como consecuencia, los caminos rurales se deterioran rápidamente. Algunas de las causas de esta falla se deben a la falta de políticas, coordinación, atención excesiva al mejoramiento de caminos sin ninguna provisión para su mantenimiento, y a la falta de un adecuado monitoreo de los resultados obtenidos.

El mayor problema para la gestión adecuada de los caminos rurales es la limitada asignación de recursos para su mantenimiento. Mientras los caminos rurales se están deteriorando debido a la falta de mantenimiento, nuevos proyectos carreteros son aprobados y financiados. El tema central de la limitada disponibilidad de fondos para mantenimiento no es la escasez de

recursos, es el desbalance que existe entre las inversiones y los gastos operativos. Los gobiernos no dan la prioridad adecuada al presupuesto para mantenimiento (Cox 2015). La posposición del mantenimiento de caminos rurales resulta en altos costos directos e indirectos. Si los defectos de un camino son reparados de forma rápida, su costo por lo general es modesto. Los caminos que no reciben mantenimiento adecuado y oportuno, comienzan a presentar dificultades para su uso, incrementan los costos de mantenimiento de los vehículos, y generan transportistas reacios a usar el camino, pero a la vez, interesados en incrementar los costos del pasaje. Esta situación ocasiona atrasos e inconvenientes en pasajeros y carga, lo cual trae como consecuencias pérdidas económicas y limitadas oportunidades para el desarrollo (World Bank 2005).

El costo por rehabilitar los caminos deteriorados puede ser de tres a cinco veces más alto que un mantenimiento adecuado y oportuno. Si un camino se deteriora del todo, hay que considerar que su rehabilitación es solamente una parte del costo total, y que los costos de operación de los vehículos sobrepasan los costos de las reparaciones del camino, cuando las condiciones de este pasan de buenas a regulares y de estas a peores. Los costos totales de los caminos sin mantenimiento pueden llegar a constituirse en un formidable obstáculo para el desarrollo económico del país (World Bank 1998).

En términos generales, los servicios prestados por un camino (bienes públicos), especialmente en las áreas rurales, no permite la exclusión de los “no aportantes” o “no participantes”, lo cual limita el uso del mecanismo de precios para asegurar su mantenimiento. Sin embargo, los servicios provistos por los caminos rurales pueden ser reducidos, al menos en los casos en que un vehículo que utilice el camino y dañe la calzada disminuye, de esta forma, el beneficio disponible para otro usuario (Schroeder s.f.).

Otra limitante que confrontan los caminos rurales es la incapacidad para demostrar el alcance de los objetivos establecidos debido, en parte, a que los resultados esperados fueron vagamente definidos y no expresados como indicadores cuantificables (Hoban *et al* . 1994).

También actúa en contra del mantenimiento de caminos rurales, el mal entendido concepto del “diseño del camino para un determinado número de años”. Bajo esta premisa, se entiende que el camino está diseñado para un determinado número de años, lo cual lleva a muchas personas a suponer equivocadamente que, durante ese período, no hay necesidad de brindarles mantenimiento, sino que pueden ser reconstruidos después del tiempo estipulado en el diseño (Menéndez 2003).

Participación de las comunidades

Un proyecto carretero será más efectivo si cuenta con la participación de las comunidades en su mantenimiento, lo que además permite mejorar las oportunidades locales de ingreso, desarrollar capacidades y fortalecer el sentido de pertenencia. La participación de las comunidades se da, principalmente, a través del mantenimiento rutinario, actividad que es compatible con las habilidades propias de los productores y, además, coherente con el calendario agrícola local. Sin embargo, la falta de recursos por parte del gobierno local concentra la participación de las comunidades en actividades de mantenimiento de emergencia.

Algunos de los factores que afectan la participación de las comunidades en el mantenimiento de los caminos rurales pueden ser:

1. La existencia de un grupo de pobladores que aprovechen los beneficios del camino en buenas condiciones.
2. La comunidad mantiene el camino hasta el punto donde las necesidades generales de acceso coinciden con las necesidades individuales. Si algunos pobladores no sienten esa necesidad, por ejemplo, si la mayoría de los pobladores caminan hacia el mercado más cercano, es posible que la comunidad esté reacia a participar en las labores de mantenimiento.
3. La participación de la comunidad depende de la habilidad de los líderes comunitarios y de los gobiernos locales.
4. Si durante los trabajos de construcción o rehabilitación de caminos no se consultó a la comunidad, esta siente que la responsabilidad por el camino atañe a la organización que realizó el trabajo.
5. El método de construcción o rehabilitación del camino tiene efecto en el interés de las comunidades por participar en su mantenimiento. Si la rehabilitación utilizó tanto maquinaria pesada como un equipo grande de técnicos y mano de obra importada, estos elementos le reducen poder a la comunidad y socavan su habilidad para conducir trabajos futuros.
6. El mantenimiento es una actividad a largo plazo, y si la participación de la comunidad ha probado ser de utilidad, necesita ser sostenible (Whattam 1998).

El reto

A pesar de la enorme evidencia que documenta las ventajas que proporciona el mantenimiento de los caminos en general, y de los rurales en particular, aún existe cierta resistencia para priorizar e implementar programas de mantenimiento. Además, el mantenimiento de caminos confronta otros retos, como: la disparidad que existe entre el grado de deterioro de los caminos y la proporción de fondos asignados para su

mantenimiento; la tendencia por parte de los gobiernos y de sus instituciones por priorizar la construcción, caminos nuevos o rehabilitar los existentes, sobre su mantenimiento; pero, sobre todo, la falta de una cultura general de mantenimiento (Pinard *et al.* 2016).

Los proyectos para el mantenimiento de caminos rurales contribuyen más al crecimiento económico de un país que la construcción de nuevos. En otras palabras, inversiones en mantenimiento de carreteras son más adecuadas para economías en desarrollo. Esto sugiere la necesidad de establecer un balance en el uso de los recursos asignados a caminos, definiendo mayor prioridad a las acciones de mantenimiento. Evidencia empírica indica que un dólar gastado en mantenimiento puede traer beneficios cuatro veces más que un dólar invertido en la construcción de nuevos caminos (ADB 2012). Sin embargo, a pesar de los beneficios obvios que genera el mantenimiento de los caminos, aún es un problema sin resolver.

Los proyectos de construcción o rehabilitación de caminos rurales serán sostenibles en tanto se considere su mantenimiento, y que el financiamiento necesario para estas actividades forme parte integral del diseño del proyecto. Para la construcción de una carretera nueva o para su reemplazo, se deben considerar, simultáneamente, los requerimientos financieros que implica su mantenimiento (Pinard *et al.* 2016).

Experiencias de mantenimiento de caminos rurales

A través del proyecto Sistema Local de Servicios para el Manejo de Caminos Terciarios, apoyado por USAID/NEXOS/HELVETAS, ejecutado en los municipios de San Sebastián y Belén en el departamento de Lempira, entre el 2008 y el 2014, se procuró generar un sistema local de servicios dinámicos que atendiera la demanda para el mantenimiento continuo de caminos terciarios y garantizara el acceso a los servicios públicos y de mercado. De esta forma, se establecieron dos microempresas para el mantenimiento vial en el ámbito local, la Empresa Asociativa de Producción y Servicios de Mantenimiento Vial CURINCUNQUE (Belén) y LENCA (San Sebastián). La prestación de servicios brindados por estas microempresas respondió a las demandas priorizadas por las comunidades y sus gobiernos locales. Ambas empresas realizaron el mantenimiento en varios puntos críticos de la red vial terciaria de los municipios participantes, con un enfoque de coinversión con las instituciones participantes y las comunidades, con el fin de promover la autogestión y la cooperación solidaria, fortalecer el empleo en la zona y mejorar los accesos de la población del área rural a los centros de salud, lugares de trabajo, comercialización de productos, y para realizar o reforzar contactos sociales (USAID/NEXOS/HELVETAS 2012).

Por su parte, el modelo de la Conservación Vial Participativa fue documentado y perfeccionado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) de Costa Rica, con la asesoría de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). El esquema se refiere a la coordinación y cooperación establecidas entre las municipalidades, el Gobierno Central, las organizaciones comunales y la sociedad civil de un cantón (municipio), con la finalidad de planificar, ejecutar, controlar y evaluar obras de diversa índole, contempladas dentro de la conservación y construcción vial. Su implementación contribuye a garantizar la sostenibilidad de las vías, ya que además de los recursos del gobierno central y las municipalidades, permite incorporar los valiosos aportes de las comunidades y de la sociedad civil, en efectivo o en especie (Barquero s.f.).

La experiencia de Finlandia muestra que los pobladores rurales pueden ser movilizados para proporcionar mantenimiento a los caminos rurales, si se establece un incentivo financiero y un marco legal por parte del Gobierno. Desde 1962, el gobierno de Finlandia promovió con éxito el mantenimiento de caminos rurales a través de cooperativas. Una Cooperativa para el Mantenimiento de Caminos Rurales es una organización rural, formada por los pobladores que viven a lo largo de una vía y a través de la cual se provee el mantenimiento a los caminos. Estas cooperativas son responsables por realizar los trabajos de mantenimiento, principalmente a través del pago de la mano de obra de sus socios, y en algunos casos, mediante contratistas. La movilización del soporte financiero y la participación de los usuarios del camino, son los factores esenciales para asegurar la sostenibilidad del mantenimiento (Isotalo 1992).

Contexto en el cual se ejecuta EMPRENDESUR

EMPRENDESUR se implementa en las Regiones 11, 12 y 13 del Plan de Nación Visión de País, modelo territorial utilizado por el Gobierno de Honduras, el cual comprende los departamentos de Choluteca (16 municipios), El Paraíso (13), Francisco Morazán (20), La Paz (7), y Valle (9), para un total de 65 municipios. El Programa atenderá 40 000 familias, incluyendo 15 000 con asistencia técnica, fondos de capitalización y acceso a servicios financieros, y 25 000 familias que se beneficiarán de los caminos rurales de acceso, infraestructura e inversiones de desarrollo humano, y de las acciones de planificación territorial y municipal.

Región Sur

La Región Sur está formada por los departamentos de Choluteca y Valle, y abarca aproximadamente el 40 % de los municipios del área de influencia de EMPRENDESUR. Consta de una planicie costera que desciende desde las zonas montañosas del norte, en la cual están ubicados algunos municipios considerados por el Programa, y que pertenecen a los departamentos de La Paz, Comayagua, Francisco Morazán y El Paraíso, hasta el Golfo de Fonseca. La Región comprende las cuencas de los ríos Goascoran, Nacaome, Choluteca, Negro y Sampire, los cuales desembocan en el Golfo de Fonseca. El departamento de Choluteca tiene una superficie de 4360 km², con una población aproximada de 395 000 habitantes, mientras que el departamento de Valle tiene una extensión de 1665 km² y su población es de aproximadamente 160 346 habitantes. El departamento de Choluteca está dividido en 16 municipios, 194 aldeas y 1827 caseríos y el departamento de Valle cuenta con 9 municipios, 77 aldeas y 595 caseríos (Walesca 2012).

La Región Sur es parte del Corredor Seco de Centroamérica, cuya población está expuesta a altos índices de vulnerabilidad; presenta limitado acceso a la tierra y a otros activos para la producción, así como bajos niveles de ingreso e inseguridad alimentaria. La población más pobre de la Región Sur hace uso de tierras de laderas para la producción agrícola (maíz, maicillo, frijol y en menor escala, ajonjolí y marañón), lo que implica altos niveles de deforestación, tala y quema, y uso de bajos niveles tecnológicos.

La incidencia de la pobreza rural en la Región empeora las condiciones ambientales existentes y reduce la base de los recursos naturales disponibles para la producción agropecuaria. Los productores de la zona rural tienen acceso a infraestructura deficiente de transporte, y una baja capacidad para generar ingresos. Estos factores determinan sus condiciones de vida, por lo que su vulnerabilidad económica y ambiental permanece a niveles considerablemente altos.

A pesar de que la Región Sur es parte del Corredor Seco Centroamericano y por lo tanto, sujeta a una alta vulnerabilidad medioambiental e inseguridad alimentaria, cuenta al mismo tiempo con zonas y microrregiones de gran potencial para la producción agropecuaria y no-agropecuaria. La economía de la Región se basa en la agricultura, ganadería, pesca y comercio. La llanura costera es una región fértil dedicada a la producción de caña, melón, sandía y camarón. A pesar de la existencia de este polo de desarrollo, la Región presenta un índice alto de pobreza y un acceso limitado al agua. En términos generales, el ecosistema de la Región está altamente intervenido por usos antrópicos (USAID/GAFSP/UE/Canadá. 2014).

Mercados

La Región Sur presenta potencialidades importantes como ser: dos fronteras, la de Nicaragua y la de El Salvador; la presencia del Golfo de Fonseca; la existencia de un adecuado acceso a los mercados regionales al disponer de un buen sistema de transporte y de carreteras (primaria y algunas secundarias); la existencia de los mercados de Choluteca, (mercado principal), San Lorenzo, Nacaome y Guasaule; más el comercio regional con Nicaragua y El Salvador.

Institucionalidad para la comunicación y el transporte

La institucionalidad hondureña relacionada con la comunicación y transporte está constituida por la Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos (INSEP), Fondo Vial (FV), Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), Fondo Cafetero Nacional (FCN) y las municipalidades.

El INSEP es la institución responsable por la comunicación, transporte y mantenimiento de la Red Vial Nacional. Este ente tiene como misión planificar, gestionar, normar y ejecutar proyectos y programas de infraestructura, transporte y vivienda, que contribuyan al desarrollo integral y socioeconómico de la población, optimizando los recursos asignados con eficiencia, eficacia y transparencia. El INSEP está constituido por tres direcciones generales: Carreteras, Obras Públicas y Transporte. La Dirección General de Carreteras orienta sus actividades a la ejecución de proyectos de infraestructura vial en todo el país;

se especializa en planificación, estudio y diseño de carreteras, autopistas y bulevares, construcción, ampliación y rehabilitación de caminos, estudios de diseño, construcción y rehabilitación de puentes, cajas y otras obras.

El FV tiene como misión, planificar, administrar de manera sostenible y de forma transparente los recursos y servicios necesarios para la conservación de carreteras, con el objeto de facilitar el transporte de personas y mercancías, con menores costos, en el menor tiempo y con el menor riesgo de accidentes viales; así mismo, promover el empleo en las regiones para contribuir al desarrollo socioeconómico del país. Tiene por objetivo mantener la Red Vial del país en óptimas condiciones de funcionamiento, permitiendo el intercambio social, comercial-productivo fluido y a bajo costo entre las comunidades, para generar oportunidades de desarrollo en las distintas regiones del país. Como objetivos específicos considera: garantizar una conservación sostenible y oportuna de la Red Vial Nacional mediante la contratación de empresas nacionales y microempresas, y fomentar, a nivel nacional, la generación de empleos (Decreto 286-98 y Decreto 131-93).

Según el Fondo, la Red Vial Nacional está integrada por 14 648,35 km, de los cuales 3 284,6 km corresponden a carreteras y caminos principales, 2 766,19 km de carreteras y caminos secundarios y 8 597,56 km de caminos vecinales (red terciaria). Esta última red está constituida por todas aquellas rutas que unen pueblos o aldeas a la red de carreteras primarias o secundarias (SEFIN 2014). Adicionalmente, existen entre 7000 y 12 000 kilómetros de caminos construidos o rehabilitados por el Instituto Hondureño del Café (IHCAFE), el FCN, el FHIS, las municipalidades, y otros.

El FHIS tiene la finalidad de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales marginados en las áreas rural y urbana, mediante el otorgamiento de financiamientos para programas y proyectos de desarrollo social o económico, con el propósito de aumentar su productividad, sus niveles de empleo y de ingresos, y contribuir a la satisfacción de sus necesidades básicas. Entre sus competencias, el FHIS ejecutó proyectos de rehabilitación y apertura de carreteras para interconectar comunidades aisladas o para facilitar el tránsito, tanto de personas como de carga.

El FCN surge en el marco de la obligación constitucional del Estado de promover el desarrollo y el bienestar del pueblo hondureño, y en especial, incentivar la caficultura. El FCN fue creado en 1993 a través del Decreto 143-93, Ley para el Manejo de Retenciones para el Café de Exportación, Café de Consumo Interno y creación del Fondo de Emergencia Cafetero, el que también creó el FCN en 1994. Originalmente, el FCN fue establecido como una entidad del Estado, y no fue sino hasta 1999 cuando fue convertido en un ente privado.

Las organizaciones productoras de café acreditadas ante el FCN son: AHROCAFE, ANACAFEH, La Central y UNIOCOOP, constituyéndose en una de las mayores fortalezas institucionales, ya que participan en las diferentes instancias de toma de decisión, desde la Junta Administradora, hasta la Comisión de Apoyo y Seguimiento del FCN. La participación activa de los productores de café es un factor esencial para el cumplimiento de los objetivos institucionales, en la búsqueda de solución a los diferentes problemas que los afectan.

Durante los años 2013-2014, el FCN atendió aproximadamente 8500 km de carreteras, con una inversión de más de L159 millones y se firmaron 88 convenios con 61 municipalidades con una inversión total de más de L37 millones (FCN 2014). Para el periodo 2014-2015, el FCN atendió 10 683 km de carreteras en 15 departamentos del país, lo que demandó de una inversión superior a los L215 millones, estableció 64 convenios con igual número de alcaldías de 11 departamentos, los que en total representaron más de L49 millones. En este mismo periodo, el FCN y el Gobierno de Honduras establecieron un convenio para rehabilitar la red vial en zonas cafetaleras por un monto de L60 millones, con el objeto de atender 2600 Km en 204 municipios en 15 departamentos productores de café. Bajo este convenio, el kilometraje atendido equivale al 28 % de la red vial cafetalera (FCN 2015). En el periodo 2015-2016, el FCN atendió 10 097 km e invirtió más de L221 millones, estableció 87 convenios con 63 municipalidades por un monto superior a L40 millones. También se dio continuidad al convenio firmado con el Gobierno de la República por L60 millones, para dar mantenimiento a 2396 km

El Problema de la dispersión poblacional

En Honduras, el patrón de asentamientos humanos está determinado por la geografía y por las posibilidades para desarrollar actividades agrícolas o ganaderas, situación que genera dispersión de la población rural y aislamiento de los principales mercados.

La dispersión poblacional se puede considerar como un factor que limita la comunicación, especialmente cuando se relaciona con las distancias o tiempos de viaje que los pobladores rurales tienen que recorrer o invertir para trasladarse a otras comunidades. La distancia tiene relación directa con el costo de las transacciones comerciales, así como con las inversiones necesarias para proveer servicios públicos. Estos costos también son afectados por la calidad y seguridad de las vías de transporte, la confiabilidad y regularidad del uso de la vía, así como la disponibilidad de transporte.

El costo del transporte es afectado también por la regularidad y previsibilidad del transporte, por el tiempo que exigen, tanto el viaje como la coordinación necesaria para realizarlo, así como por el deterioro e inseguridad de la carga. Además de la disponibilidad de vías de comunicación, el intercambio es facilitado cuando hay mayor frecuencia y más variedad de medios de transporte, reduciéndose de esta forma el tiempo de espera, lo que propicia mayor flexibilidad en la planificación del negocio y una mejor adecuación entre el tipo de transporte y el tipo de carga.

La dispersión poblacional también reduce la provisión de infraestructura y de servicios públicos, especialmente la presencia y calidad de los servicios de educación y de salud, el acceso a la tecnología y la adopción de buenas prácticas, así como la formación de capital social. La causa más evidente de estas deficiencias es un mayor costo por persona para proveer obras de infraestructura y servicios colectivos. Otra causa podría ser que la dispersión debilita la visibilidad, los reclamos y la capacidad de los pobladores rurales para ejercer presión política, lo que se traduce en menor asignación de presupuesto para obras y servicios públicos.

La dispersión poblacional también influye para que los canales de comercialización y los mercados internos de productos tradicionales estén dominados por intermediarios. Esta situación se debe a la poca capitalización de los productores, al limitado valor agregado de la producción local, a la falta de caminos rurales de acceso, y al manejo inadecuado post cosecha. A esta condición hay que agregar la falta de conocimientos empresariales y de servicios técnicos agropecuarios, encargados de promover el desarrollo de negocios y microempresas. Los caminos rurales en general rompen el aislamiento geográfico, y a la vez permiten el acceso a los mercados, a las escuelas, a la salud y a otros servicios, y también son un elemento facilitador de la movilidad de los pobladores rurales, y un bien público de integración municipal y nacional.

Para algunas de las comunidades atendidas por EMPRENDESUR, los productores transportan su producción a los mercados locales en bestia (mula), o a un punto intermedio en donde podrían tomar el transporte que los llevaría, ya sea a mercados locales o, en ciertos casos, a algunos regionales. El transporte de personas era igual o más complicado que el de la producción, sobre todo cuando el transporte era para enfermos, quienes generalmente fueron movilizados en hamacas, cargadas por hombres que se desplazaban a pie. En estas condiciones, las comunidades no eran visitadas por compradores ni vendedores. Los pobladores debían transportarse a una comunidad vecina, para poder vender su producción, y comprar algunos insumos, víveres o enseres.

A la par de la dispersión y la falta de comunicación entre los pobladores rurales, también hay que considerar las acciones necesarias que se deben realizar para mantener en buen estado los caminos rurales construidos o rehabilitados. Los caminos en general y los rurales en particular, sufren un proceso de deterioro permanente debido a los diferentes agentes que actúan sobre ellos, tales como: el agua, el tráfico, la gravedad (taludes). Estos elementos afectan al camino en mayor o menor medida, pero su acción es permanente y terminan deteriorándolo, a tal punto que lo pueden convertir en intransitable. El deterioro de un camino es un proceso que tiene diferentes etapas, desde una inicial, con un deterioro lento y poco visible, pasando luego a una crítica, en donde su estado deja de ser bueno, para luego deteriorarse rápidamente, al punto de arruinarse totalmente. Por lo tanto, el mantenimiento de un camino es una acción sostenida en el tiempo, orientada a prevenir los efectos de los agentes que actúan sobre este, extendiendo el mayor tiempo posible su vida útil y reduciendo las inversiones requeridas, a largo plazo, para su rehabilitación.

En Honduras, el mantenimiento de la red vial terciaria no tiene un responsable claramente definido. Originalmente, esta función fue responsabilidad de la Secretaría de Obras Públicas y Transportes (SOPTRAVI, ahora Secretaría de Infraestructura y Servicios Públicos, INSEP), responsabilidad que posteriormente recayó en el Fondo Vial. Al

respecto, la Ley de Municipalidades en su artículo 13, numeral 5, indica que las municipalidades podrán construir y dar mantenimiento a las vías públicas por sí, o en colaboración con otras entidades. En cualquiera de los casos, los recursos disponibles no son suficientes para que cualquiera de las entidades involucradas en el mantenimiento de caminos rurales pueda realizar estas operaciones.

Para apoyar el funcionamiento de las cadenas de valor priorizadas en su área de influencia, ejecutar planes de negocios y facilitar la integración de los productores y pobladores de las comunidades rurales a la economía nacional en general y a los mercados (locales, regionales y nacionales) en particular, EMPRENDESUR confronta la siguiente problemática:

1. Dispersión y limitada conexión
 - a. Entre productores con potencial productivo para comunicarse con otras comunidades, con los mercados (para productos e insumos) regionales o nacionales, así como para acceder a otros servicios, especialmente salud y educación.
 - b. Áreas o zonas con potencial productivo, agrícola, ganadero o de manufactura que carecen de conectividad con los mercados más cercanos, regionales y nacionales.
2. Incertidumbre en el mantenimiento de los caminos rehabilitados.

Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur, EMPRENDESUR

EMPRENDESUR es un programa de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, desarrollado con fondos FIDA, BCIE, OFID y Gobierno de Honduras, para ejecutarse en las Regiones 11, 12 y 13 del Plan de Nación Visión de País, modelo territorial utilizado por el Gobierno de Honduras, las que comprenden los departamentos de Choluteca (16 municipios), El Paraíso (13), Francisco Morazán (20), La Paz (7) y Valle (9).

Objetivos de EMPRENDESUR

General

Contribuir al incremento de las oportunidades de ingresos, empleo y seguridad alimentaria de los pequeños productores organizados, propiciando su inserción a cadenas de valor y el acceso de sus empresas y negocios rurales competitivos a los mercados nacionales y externos.

Específicos

1. Contribuir a que las organizaciones de pequeños productores (agropecuarios y no agropecuarios) accedan a mercados dinámicos y se inserten en cadenas de valor, mediante el mejoramiento y especialización de sus actividades productivas, económicas y empresariales, y se conviertan en empresas competitivas y sostenibles.
2. Facilitar el acceso de las organizaciones de productores y de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito a los Servicios Financieros Rurales (SFR) existentes.
3. Fortalecer las capacidades organizativas, administrativas y de gestión empresarial de las organizaciones y de las comunidades rurales para insertarse en el desarrollo social, económico-comercial y territorial.
4. Mejorar la seguridad alimentaria de las familias pobres rurales, y reducir la vulnerabilidad de los pequeños productores frente a los riesgos del cambio climático.

Componentes de EMPRENDESUR

Acceso a Mercados y Desarrollo de Encadenamientos Empresariales, CAMEE

Este componente (CAMEE) busca desarrollar y reforzar las capacidades empresariales y a la vez promover la creación y modernización de negocios rurales y microempresas competitivas –agropecuarias y no agropecuarias, desde una perspectiva de acceso a mercados y encadenamientos empresariales, para contribuir a la generación de empleo e ingresos de las familias rurales. El Programa contempla apoyo a las cadenas agroalimentarias de granos básicos, frutas y hortalizas, marañón, piñón, ajonjolí, apicultura, acuicultura artesanal, servicios de turismo rural comunitario y artesanías. Este componente incluye acciones bajo las siguientes líneas de acción:

1. Creación y consolidación de encadenamientos empresariales (alianzas entre pequeños productores y actores comerciales)
2. Fondos de coinvertión
3. Servicios financieros rurales
4. Caminos rurales de acceso

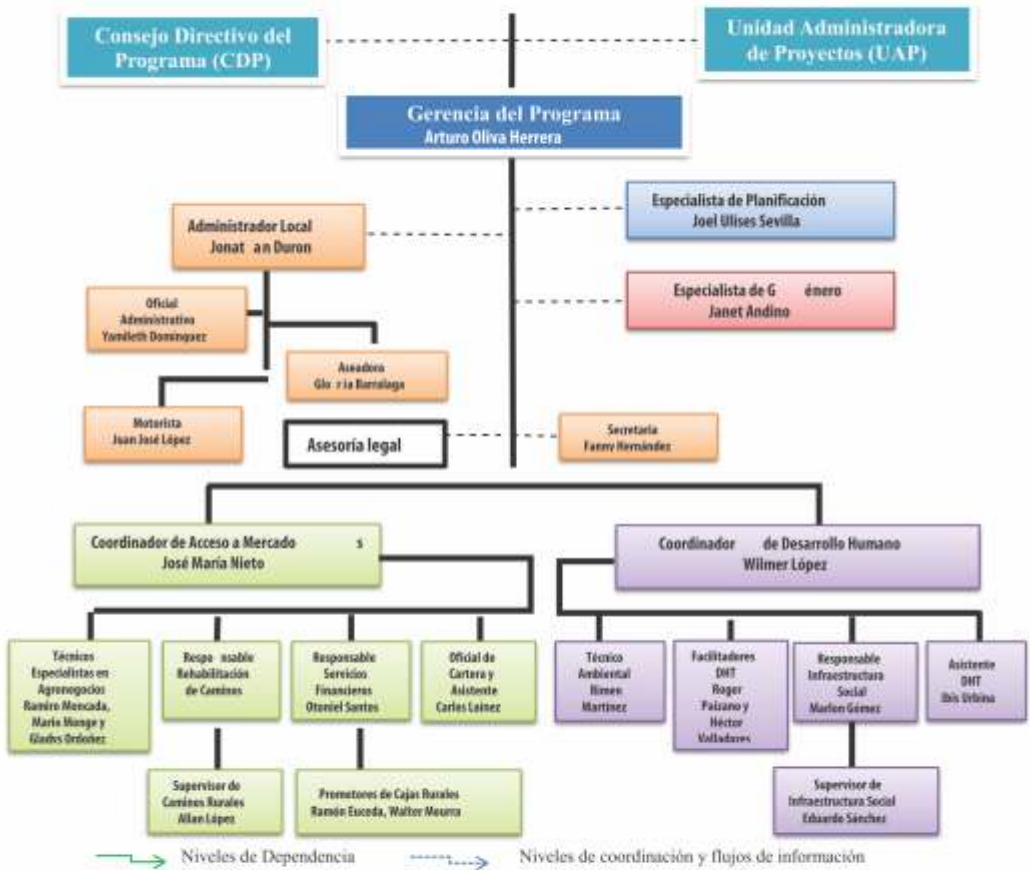
Desarrollo Humano y Territorial (CDHT)

El objetivo de este componente es apoyar los procesos de desarrollo social y humano de las comunidades y de las entidades económicas de los productores, manifestado a través del fortalecimiento de las capacidades locales de organización, promoción del desarrollo autogestionario y toma de decisiones, la planeación integral en el ámbito municipal, y la gestión efectiva de las organizaciones sociales y económicas.

Gestión del Programa

Este componente facilitará la ejecución del Programa, a través de una gestión basada en resultados y la sistematización de experiencias de implementación. A continuación, se presenta el Organigrama del Programa.

ORGANIGRAMA DEL PROGRAMA



Instancias para revisión y aprobación de proyectos

Para los proyectos de rehabilitación de caminos rurales, las instancias responsables por la revisión y aprobación de proyectos son: Comité Técnico del Programa (CTP) y el Consejo Directivo del Programa (CDP).

El Comité Técnico del Programa (CTP) es responsable de revisar, analizar (vialidad y factibilidad) y calificar, en primera instancia, las solicitudes de apoyo y perfiles de proyectos presentados al Programa. El CTP está integrado de la siguiente manera: a) Gerente del Programa, quien lo preside; b) Coordinador del CAMEE; c) Coordinador del CDHT; d) Planificador, quien actúa como secretario; e) Administrador del Programa; f) Especialista en género y; g) Especialista en ambiente.

Por su parte, el Consejo Directivo del Programa (CDP) es la instancia que define, aprueba iniciativas y establece las políticas, planes, estrategias y normas que se requieran para el funcionamiento adecuado del Programa. Los miembros de este Consejo son: a) el Secretario de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería (SAG); b) el Secretario de Estado en los Despachos de Finanzas; c) dos representantes de las organizaciones de productores; d) dos representantes de las autoridades locales del área de influencia del Programa; f) el Encargado de cooperación externa de la SAG; g) un representante de la Unidad Administradora de Proyectos (UAP/SAG) y; h) el Gerente del Programa, quien actúa como secretario.

Organizaciones beneficiarias de EMPRENDESUR

Las Organizaciones Beneficiarias (OB) del Programa están constituidas por aquella población rural que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza, con posibilidades de insertarse en las cadenas priorizadas, organizadas legalmente o con personalidad jurídica en trámite, con disposición y compromiso para hacer coinversión, la que puede ser en efectivo, materiales locales o mano de obra no especializada, con inclusión activa de mujeres y jóvenes.

Caminos rurales de acceso

El CAMEE, en la Línea de Acción 4, Caminos Rurales de Acceso, contempla la rehabilitación de caminos rurales para beneficiar directamente a organizaciones que están siendo apoyadas por el Programa a través de iniciativas productivas como: Planes de Negocios, Planes de Desarrollo Organizacional, Planes de Pago por Servicios

Ambientales y Cajas Rurales de Ahorro y Crédito, con la finalidad de fortalecer y potenciar sus procesos productivos mediante vías de comunicación rehabilitadas que les permitan un tránsito seguro, económico, y de fácil acceso en toda época del año.

EMPRENDESUR rehabilita caminos rurales con el objeto de disminuir la pobreza rural, generar igualdad de oportunidades para la población a través de un mayor acceso a servicios confiables de infraestructura vial rural (caminos transitables), que permita una mayor integración de las comunidades rurales, el desarrollo de actividades productivas, el incremento de los activos productivos a los más pobres y facilitar el acceso a mercados y servicios públicos.

La Línea de Acción, Caminos Rurales de Acceso, se enfoca: (i) en el mejoramiento/rehabilitación de segmentos claves (priorizados) de caminos rurales terciarios; y (ii) en el establecimiento de mecanismos de apropiación de las obras en el ámbito local y de participación en el mantenimiento permanente por las instancias gubernamentales correspondientes, centrales y municipales. Las acciones e inversiones bajo este componente son en respuesta directa a una de las mayores limitantes de las áreas rurales de país, representada por la carencia de una red vial terciaria con características de acceso permanente, lo que obstaculiza en gran medida la comercialización de productos y la adquisición de insumos, además del acceso a los servicios básicos de salud y educación. La falta de acceso de las comunidades rurales marginadas está asociada a la intermediación comercial desfavorable.

Objetivos estratégicos de caminos rurales de acceso

Mejorar la capacidad productiva y comercial de las OB, disminuir la pobreza rural mediante la consolidación del tránsito de las vías vecinales de las zonas rurales del área de influencia del Programa, procurando la participación financiera e institucional de las organizaciones beneficiarias y de los gobiernos locales.

1. Objetivos institucionales

Lograr una gestión eficiente y sostenible de los caminos rurales con la participación de las OB y los Gobiernos Locales.

2. Objetivos financieros:

- a. Asegurar la sostenibilidad financiera necesaria para el mantenimiento de los caminos rurales rehabilitados por el Programa.

- b. Asegurar la participación gradual y progresiva de las organizaciones y los gobiernos locales en el financiamiento parcial del mantenimiento periódico y rutinario de los caminos rurales.

3. Objetivos viales y funcionales

Mejorar y consolidar el tránsito de los caminos rurales mediante la realización de obras de infraestructura vial con especificaciones técnicas adecuadas, a través de la firma de convenios con instituciones especializadas en la rehabilitación de caminos rurales, con la participación de Comités Viales de Mantenimiento establecidos por parte de las OB y los gobiernos locales.

4. Objetivos socioeconómicos

- a. Integrar a las zonas rurales de baja accesibilidad y conectividad a centros poblados mayores, a los servicios sociales básicos y a las actividades económicas regionales.
- b. Apoyar la identificación y estructuración de oportunidades de desarrollo rural y económico.
- c. Generar empleo rural permanente y temporal con la realización de las obras de rehabilitación y mantenimiento vial.
- d. Integrar las acciones de los proyectos de caminos rurales con otras para potenciar las capacidades productivas de las personas del medio rural.

Estrategia de intervención

La estrategia de intervención de EMPRENDESUR apunta a incrementar las oportunidades de ingreso y empleo de los participantes del Programa, a través de su vinculación a las cadenas productivas y el acceso a los mercados. Estas acciones son fundamentales para alcanzar el desarrollo, mejorar el funcionamiento y transparencia de los mercados laborales, de servicios técnicos, financieros, de insumos y productos, evitando distorsiones económicas, y a la vez, favorecer la formación de alianzas estratégicas (públicas y privadas), así como la inserción de los pobres rurales a los procesos de desarrollo económico y social.

EMPRENDESUR busca catalizar un proceso innovador de desarrollo rural territorial, centrado en las comunidades y en las organizaciones, con una perspectiva intercultural, intergeneracional y de género, buscando la capitalización social y económica de sus individuos; la transformación de las actividades productivas de subsistencia en negocios

rurales viables orientados a mercados dinámicos; el apoyo a la comercialización, transformación y promoción de microempresas y servicios financieros rurales; la rehabilitación y conservación de los recursos naturales, y la consolidación de un marco institucional y operacional que contribuya al desarrollo rural a nivel nacional.

Algunos pequeños productores y microempresarios de la zona de intervención de EMPRENDESUR no logran acceder a los mercados y deben vender su producción a intermediarios locales. Los intermediarios, por lo general, cuentan con suficientes recursos económicos para comprar, transportar, acopiar y revender de la producción local. La falta de consolidación de las organizaciones de productores, el limitado acceso a financiamiento, el reducido acceso a la capacitación técnica y a infraestructura de apoyo a la comercialización, genera una fuerte dependencia en los intermediarios, lo cual impide que una porción importante de los beneficios económicos derivados de la producción primaria sea aprovechada por los productores.

La propuesta de desarrollo de encadenamientos empresariales y acceso a mercados parte de las principales restricciones que enfrentan los pequeños productores y microempresarios de la región sur de Honduras para insertarse en las cadenas de valor priorizadas. Entre estas limitaciones se encuentran: (i) falta de infraestructura de apoyo a la comercialización, como centros de acopio, selección, empaque, agroindustria y almacenamiento; (ii) escasos volúmenes de producción y altos costos de transporte debido a la no articulación horizontal de los productores y caminos en mal estado; (iii) productores no integrados de manera ordenada a la cadena de valor, por lo que generalmente venden su producción a intermediarios locales, y en otros casos, trasladan el producto y lo comercializan en el mercado local; (iv) baja calidad de los productos y limitada inocuidad; (v) limitada agregación de valor; (vi) limitado acceso al crédito por múltiples razones, falta de activos productivos, y el alto riesgo de la actividad agropecuaria (vii) carencia de financiamiento de apoyo a la comercialización como instrumento de anticipo a su producción y la falta de información de precios y mercados.

Resultados esperados

- a. Rehabilitar 280 kilómetros de caminos rurales terciarios dentro del área de influencia del Programa.
- b. Fortalecer las capacidades productivas de las organizaciones a través de mejores vías de comunicación.
- c. Conectar comunidades que se encuentren aisladas través de vías de comunicación en buen estado.

- d. Disminuir los costos de transporte de personas y de productos, haciéndolos más seguros, rápidos y económicos.
- e. Facilitar a las comunidades la utilización de mejores caminos rurales para acceder a servicios de salud, educación, seguridad, turismo, cultura y deportes.
- f. Generar empleos temporales y permanentes en la construcción y mantenimiento de los caminos rehabilitados.
- g. Fomentar el cuidado del medio ambiente con el buen uso de los caminos rurales, tanto en la etapa de construcción como durante la de mantenimiento.
- h. Disminuir los niveles de pobreza en las zonas intervenidas.

Metodología de la sistematización

La sistematización de la experiencia de Caminos Rurales desarrollada por EMPRENDESUR ha sido un trabajo en el cual han participado, en mayor o menor medida, todos los técnicos del Programa vinculados a esta línea de acción. El proceso de reconstruir, analizar y reflexionar sobre los procedimientos, actividades y decisiones que se han tomado en la rehabilitación de los caminos rurales, se ha realizado con el aporte de cada uno de estos técnicos. De igual forma, han sido relevantes los aportes realizados por el técnico del FCN, responsable de la implementación y el seguimiento al Convenio de Cooperación SAG/EMPRENDESUR/FCN.

Sin lugar a dudas, la colaboración de los actores locales, organizaciones de productores, funcionarios de alcaldías, usuarios de los caminos, técnicos de otras iniciativas de carácter local y la población en general, fue fundamental en todo este proceso de documentación y reflexión de la experiencia.

La metodología empleada para realizar este trabajo consistió en la recolección y análisis de información primaria y secundaria, reuniones de reflexión y discusión, presentaciones, validaciones y redacción del documento.

A continuación, se presentan los aspectos más importantes de la metodología empleada:
Revisión de información sobre caminos rurales

Para este trabajo se consultaron fuentes importantes como:

1. Información de carácter general sobre la importancia de los caminos rurales en el desarrollo y sobre las consecuencias de no brindar mantenimiento a los caminos rehabilitados. Esta información permite construir un espacio teórico para ubicar las contribuciones de la experiencia al cúmulo de conocimientos que sobre el tema existen.

2. Documentación elaborada por parte de EMPRENDESUR, en coordinación con el FCN, para identificar, evaluar, presupuestar y aprobar iniciativas de caminos rurales.
3. Reuniones de trabajo presenciales.

3.1 Iniciación del proceso

Realizada con el objeto de socializar los conceptos y procedimientos empleados en los procesos de sistematización de experiencias; en esta participaron ocho técnicos de EMPRENDESUR y tres técnicos del IICA.

3.2 Con técnicos de EMPRENDESUR

Reunión realizada con técnicos de EMPRENDESUR, especialmente con aquellos involucrados en los procesos de rehabilitación de caminos rurales. Esta tuvo como objetivo reconstruir los pasos y requerimientos exigidos por el Programa, con el fin de considerar una iniciativa para rehabilitar caminos. En total participaron cinco técnicos.

3.3 Validación

Esta reunión se realizó con el objeto de validar la información generada durante el proceso de reconstrucción de la experiencia. En esta participaron técnicos del Programa, del FCN, alcaldes, representantes de alcaldías, productores de café y representantes de otras instituciones presentes en la zona sur de Honduras. Esta reunión se realizó en San Marcos de Colón y contó con la participación de 12 personas. Producto de la discusión entre los participantes, surgieron nuevos y valiosos elementos, se corrigieron datos y procedimientos mal planteados, todo con el objeto de contribuir a la ejecución o rehabilitación de nuevos caminos terciarios, o de mejorar acciones similares con otros programas en otras regiones del país.

3.4 EMPRENDESUR y FCN

La reunión tuvo como objetivo principal presentar a los técnicos de EMPRENDESUR y del FCN, el proceso reconstruido para apoyar iniciativas para rehabilitar caminos rurales, así como los resultados del proceso, hallazgos, lecciones aprendidas y algunas recomendaciones. Los participantes a esta reunión fueron 12.

3.5 EMPRENDESUR, FCN y PROLENCA

Esta reunión tuvo el propósito de presentar a técnicos de EMPRENDESUR, FCN y PROLENCA, el proceso empleado por EMPRENDESUR para atender las solicitudes de caminos rurales. Por parte de los tres programas estuvieron presentes en la reunión las máximas autoridades de cada uno.

Considerando que el proyecto PROLENCA, también apoyado por el FIDA, está próximo a iniciar operaciones, se aprovechó la oportunidad para presentar con mayor detalle cada una de las fases del proceso, así como los requisitos para cada una de ellas. Los participantes en esta reunión fueron 14.

3.6 EMPRENDESUR

Con los insumos generados a través de las reuniones anteriormente anotadas, se realizó una reunión con técnicos de EMPRENDESUR para analizar y discutir el documento en cuanto a elaboración, enfatizando los resultados, hallazgos, lecciones aprendidas y recomendaciones.

4. Giras y entrevistas

4.1 Zona Sur y Centro

Durante estas giras se visitaron algunos proyectos de rehabilitación de caminos rurales ubicados en los municipios de San Marcos de Colón, Morolica y Apacilagua, en el departamento de Choluteca y el municipio de Opatoro en el departamento de La Paz, en la zona central del país. En esta oportunidad se entrevistaron 23 personas: alcalde (1), presidentes de organizaciones de productores (14), técnicos (7) y un comerciante (1).

4.2 Gira al municipio de Lepaterique y Distrito Central

Esta gira permitió conocer el cumplimiento de compromisos para brindar mantenimiento a los caminos rehabilitados, ya sea por parte de las Organizaciones Beneficiarias como por parte de los Comité Viales (CV), los cuales en algunos casos fueron apoyados por las municipalidades. Esta gira permitió entrevistar a ocho beneficiarios de los proyectos rehabilitados.

Desarrollo de la experiencia

EMPRENDESUR ejecuta proyectos para rehabilitar caminos rurales en coordinación con los municipios, organizaciones locales y comunidades ubicadas en su área de influencia. Estos presentan sus demandas a EMPRENDESUR, donde mediante un proceso previamente establecido, selecciona aquellos que reúnen el mayor número de los requisitos determinados: interconexión a dos o más comunidades; vías de acceso localizadas en las comunidades con presencia del Programa; vías de acceso en comunidades con alto potencial de producción agropecuaria, artesanal; vías de acceso que beneficien al mayor número de familias; disponibilidad de mano de obra comunitaria para dar mantenimiento al camino; vías de acceso que presenten una mayor contrapartida municipal, comunal o grupal; áreas no consideradas por otras instituciones o programas del gobierno responsables por la rehabilitación y mantenimiento de caminos.

El CAMEE, específicamente a través de la Línea de Acción: Caminos Rurales de Acceso, diseñó un ciclo para este tipo de proyectos, el cual considera, entre otras fases: la promoción, formulación, evaluación, aprobación, ejecución, recepción y mantenimiento. Considerando que este tipo de proyectos necesita estudios de prefactibilidad, topográficos y ambientales, que representan un alto costo para las organizaciones, comunidades o alcaldías, estos son desarrollados directamente por EMPRENDESUR, con el apoyo de aliados estratégicos.

Establecimiento de alianza estratégica con el FCN

Originalmente, el Convenio con el FIDA planteó la necesidad de adquirir o contratar bienes y servicios a través de la competencia plena, justa y legítima entre los proveedores y contratistas que reúnan las condiciones necesarias para realizar las obras o proveer los servicios. El FIDA establece que todos los bienes, obras y servicios deben obtenerse mediante un procedimiento de adquisición y contratación competitiva (licitación), en el que participen al menos tres proveedores o contratistas independientes, cuya actividad comercial esté directamente relacionada con la adquisición o contratación de que trate el proyecto. Al respecto, el FIDA especifica que la contratación de obras o servicios por menos de \$200 mil requiere de una licitación nacional, la cual puede durar de 5 a 6 meses, y que montos

superiores a los \$200 mil demandan de una licitación internacional, la que puede tomar de 7 a 8 meses. En el peor de los casos, cualquiera de las dos (nacional o internacional) puede ser declarada fracasada o desierta, procedimiento que demanda una considerable inversión de recursos y tiempo, que de alguna forma pueden impactar de manera negativa la ejecución del Programa en general.

Considerando que los procedimientos de licitación son engorrosos y de larga duración, que limitan en gran medida la participación de la comunidad en la ejecución de las obras, y que pueden resultar en precios altos, EMPRENDESUR buscó opciones para obviar este proceso y asegurar la rehabilitación de caminos de forma adecuada, conveniente y en el tiempo estipulado.

De acuerdo con el Informe de Diseño Final del Programa (Documento de Trabajo N.º 7 Caminos Rurales), EMPRENDESUR podrá suscribir Convenios Marco de Cooperación y Convenios de Cooperación para el desarrollo de actividades como capacitación, encadenamientos productivos para el fortalecimiento de municipalidades, mancomunidades, organizaciones y asociaciones. El objetivo fundamental de estos convenios es crear sinergias a través de alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas, especializadas en temas específicos, como, por ejemplo, en cadenas de valor, servicios financieros rurales, rehabilitación de caminos rurales, infraestructura social básica, seguridad alimentaria, visibilidad de procesos, y publicaciones en la temática de género y ambiente. Un Convenio Marco de Cooperación establece las condiciones y términos bajo los cuales la organización prestará servicios al Programa. Estos convenios podrán tener una duración superior a un año, si los objetivos por alcanzar son de mediano o largo plazo, desarrollando un cronograma, presupuestos y alcances. Estos convenios pueden ser establecidos siempre que generen ahorro en costos o provean celeridad en la ejecución de las acciones.

Considerando que la rehabilitación de caminos es un tema fuera de las experiencias y de las capacidades técnicas disponibles en el Sector Agrícola, EMPRENDESUR tuvo la necesidad de identificar aquellas instituciones con experiencia y capacidades técnicas probadas en rehabilitación de caminos rurales. De esta forma, se identificó al FCN como una institución especializada en la construcción y rehabilitación de caminos rurales y que podría estar interesado en cooperar con las acciones a ejecutar por EMPRENDESUR.

En el 2013, EMPRENDESUR inició las negociaciones con el FCN para alcanzar un Acuerdo de Cooperación. Estas negociaciones inicialmente se concretarían en una Carta de Entendimiento entre EMPRENDESUR y el FCN, la que posteriormente se transformó en un Convenio de Cooperación, para pasar a convertirse en un Acuerdo de Subsidio para Caminos Rurales y, finalmente, evolucionar a un Convenio de Cooperación entre ambas instituciones.

La experiencia que el FCN había desarrollado con anterioridad mediante un proyecto de desarrollo, Proyecto de Desarrollo Económico Rural Territorial, PRODERT, ejecutado por la SAG, así como la participación del Ministro de la SAG en el CDP de EMPRENDESUR y en la Junta Administradora del FCN, facilitaron las negociaciones y la firma del Convenio de Cooperación entre ambas instituciones.

El convenio a establecerse entre EMPRENDESUR y el FCN debería ser suficientemente claro para mostrar al FIDA, que utilizar los servicios especializados del FCN representaba una ventaja para EMPRENDESUR, y no una simple contratación para la prestación de servicios para rehabilitar caminos rurales. Entre las ventajas identificadas para establecer este convenio se identificaron las siguientes:

- a. Asegurar la rehabilitación de caminos rurales y blindar el proceso de injerencia política en la selección de la empresa constructora.
- b. El FCN dispone de una estructura organizativa y administrativa que garantiza la correcta ejecución de los proyectos.
- c. Disponibilidad de infraestructura, equipos y personal calificado para la correcta ejecución de los proyectos.
- d. Amplia experiencia en la formulación, evaluación y construcción de proyectos de apertura y rehabilitación de caminos rurales.
- e. Facilidad para involucrar a los actores locales en los procesos de construcción y mantenimiento de las carreteras, lo cual sería más difícil de alcanzar a través de un contrato con una empresa privada.
- f. Posibilidad de aprovechar la asignación de recursos que el FCN hace a los municipios productores de café para rehabilitar caminos, ya que, en algunos casos, estos pueden complementar los aportes de contrapartida de las municipalidades o de las organizaciones beneficiarias. Las asignaciones de recursos que realiza el FCN por municipio dependen de la producción total de café. En algunos casos, estas asignaciones pueden ser solicitadas y comprometidas anticipadamente para hacer efectivas las contrapartidas para proyectos.

Por otra parte, al comparar los precios unitarios utilizados por el FCN, versus los precios de referencia manejados por el FV para el programa 2012-2013, tanto generales, como para los sectores 18 y 19 (El Paraíso), sector 07 (Comayagua) y sector 45 (Santa Bárbara), se concluyó lo siguiente:

- a. Que los precios promedios para conformación (I y II), material selecto balasado (15 y 10 cm), acarreo de material selecto, estructuras de mampostería y transporte de equipo, resultaron mayores para el FV en relación con los precios establecidos por el FCN para tareas, materiales y servicios similares.

- b. En cuanto a los precios para los equipos necesarios para la rehabilitación de caminos, tales como cargadoras, compactadoras, motoniveladoras, retroexcavadoras, tanques de agua y volquetas, los precios unitarios del FCN siempre resultaron menores a los del FV.

Para la comparación anterior, hay que tener presente que los precios del FV corresponden a caminos ubicados en la red secundaria, o caminos ya aperturados o construidos, mientras que los precios presentados por el FCN pertenecen a trabajos que abarcan desde la apertura o rehabilitación de caminos perteneciente por lo general a la red terciaria, considerando, además, normas de seguridad vial y capacitación para los responsables de su mantenimiento.

Alrededor de 5 meses después de iniciadas las negociaciones, el 19 de julio del 2013 se firmó el Convenio Marco entre la SAG/EMPRENDESUR y el FCN, con vigencia del 15 de julio al 30 de diciembre del 2013. Posteriormente, el 20 de marzo del 2014 se firmó nuevo Convenio Marco entre SAG/EMPRENDESUR y el FCN, con vigencia desde el 1 de enero del 2015 hasta el 31 de diciembre del 2015. El 31 de diciembre del 2015 se firmó en Tegucigalpa la Adenda Primera al Convenio Marco firmado entre la SAG a través de EMPRENDESUR y el FCN para continuar con la ejecución de los proyectos de caminos rurales terciarios. Específicamente, la Cláusula Decimo Segunda, numeral 1, Vigencia, se modificó de la siguiente forma: el presente Convenio entra en vigor para cubrir actividades a partir del 1 de enero del 2014 hasta el 31 de diciembre del 2016. En el Anexo 1 se presentan los objetivos y las responsabilidades asignados a cada uno de los participantes en este Convenio.

Ciclo de Proyectos de Caminos Rurales de EMPRENDESUR

El ciclo de proyectos diseñado y empleado por EMPRENDESUR para evaluar, aprobar y ejecutar proyectos para rehabilitar caminos rurales terciarios considera las siguientes fases, algunas de las cuales incluyen varios pasos:

1. Promoción
2. Presentación de solicitudes
3. Análisis de viabilidad
4. Análisis de factibilidad
5. Formulación del Plan de Inversión
6. Elaboración del Acuerdo de Cooperación (ADC)
7. Consulta a Funcionarios del FIDA de la Región
8. Trámite de No Objeción
9. Aprobación del Plan de Inversión
10. Trámites administrativos
11. Ejecución de las obras

- 12. Supervisión de las obras
- 13. Recepción de las obras
- 14. Capacitación sobre mantenimiento vial
- 15. Sostenibilidad de caminos rurales

En la Figura 1, que a continuación se presenta, se muestra el ciclo de proyecto empleado por EMPRENDESUR para la aboración de proyectos carreteros.



Figura 1. Ciclo de proyecto carretero empleado por EMPRENDESUR

Promoción

Esta fase permite al Programa dar a conocer a las OB y gobiernos locales, sus objetivos, área de influencia, temática por considerar y requisitos para participar en las actividades. A pesar de que el Programa inició operaciones en junio del 2011, durante ese año se hizo una promoción limitada de las oportunidades existentes para rehabilitar caminos, ya que no existía disponibilidad de fondos para esta Línea de Acción. A finales del 2012 se depositan los recursos provenientes de OFID, lo que permitió promover la rehabilitación de caminos rurales a partir del 2013. Además, en mayo del 2013, se contrató al técnico responsable por esta Línea de Acción.

Entre el 2011 y el 2013, los criterios a considerar por EMPRENDESUR para apoyar la rehabilitación de caminos rurales no estaban claramente definidos. Originalmente se consideró mejorar los caminos de herradura y el acceso a fincas. Fue con la contratación del responsable de esta Línea de Acción (2013) como se inicia el proceso de definir, de la mejor

forma, los criterios necesarios para apoyar la rehabilitación de caminos rurales e integrarlos a los procesos de desarrollo y de negocios promovidos por EMPRENDESUR. En este sentido, el Programa concentró su accionar en la rehabilitación de caminos terciarios, construidos originalmente para el tránsito de vehículos, que se encontraban en completo abandono, algunos casi destruidos y que restringía la movilización de pobladores y de la producción (actual o futura).

El periodo comprendido entre el 2011 y 2013 también fue aprovechado para establecer los procedimientos e instrumentos necesarios para que las OB, gobiernos locales y comunidades pudieran optar por el financiamiento para rehabilitar caminos rurales, y se estableció una meta para rehabilitar 60 km/año a partir del 2013. En el Anexo 2 se presenta un listado de algunos de los instrumentos elaborados.

El Programa se ejecuta en coordinación directa con las municipalidades y mancomunidades, por lo que las actividades se iniciaron con reuniones de promoción, organizadas por las alcaldías, en las que participaron representantes las comunidades, OB y de los gobiernos locales. En estas reuniones se dieron a conocer los objetivos, alcances y la estrategia para la rehabilitación de caminos rurales. Esta oportunidad también fue aprovechada para informar acerca de los procedimientos e instrumentos que utiliza el Programa para brindar dicho apoyo.

Presentación de solicitudes

Al inicio de sus actividades, EMPRENDESUR identificó a grupos de productores que tenían problemas de acceso a mercados, los cuales requerían de mejoras en sus caminos y que estaban incorporados en alguna cadena productiva, o que tenían el potencial para estarlo. Estas iniciativas se realizaron, principalmente, en el departamento de Choluteca, y las comunidades que fueron seleccionadas fueron las más olvidadas de las acciones del Gobierno Central, a las cuales nunca llegaron las acciones del FV u otra institución del nivel central.

El detonante para rehabilitar una carretera por parte de EMPRENDESUR es la existencia de emprendedores en la zona, lo cual la convierte en un área potencial para el desarrollo económico. El apoyo para la rehabilitación de caminos rurales se enfoca hacia zonas en donde es posible apoyar un Plan de Negocios de una organización en particular. Una vez que se detecta la presencia de emprendedores, debe existir coincidencia de intereses entre estos y EMPRENDESUR, para proceder a solicitar el apoyo necesario.

Para EMPRENDESUR, la ejecución de proyectos de rehabilitación de caminos rurales es una forma de intervenir el municipio, y de esta forma, conocer sus necesidades y

potencialidades. En este sentido, se pueden identificar zonas con gran potencial productivo que carecen de una vía para sacar su producción a los mercados cercanos.

Las primeras experiencias para rehabilitar caminos rurales se desarrollaron con la cadena regional de café, la cual está presente en cuatro municipios del departamento de Choluteca (IHCAFE 2009/20010). Entre los grupos productores de café se identificaron cooperativas que presentaban serios problemas para el transporte de su producción a los centros de procesamiento y a los mercados. Estas iniciativas fueron consideradas por EMPRENDESUR como una oportunidad para apoyar a las cooperativas, facilitar el acceso a tecnología (mejoras en procesamiento del grano) y promover una mayor afiliación.

A partir del 2013, el apoyo por parte de EMPRENDESUR para rehabilitar caminos rurales requirió la presentación de una solicitud por parte de la organización interesada, respaldada por otras organizaciones locales, otras instituciones y por los gobiernos locales. Las organizaciones por ser beneficiadas con la rehabilitación de los caminos rurales deben estar participando en algunas actividades productivas apoyadas por el Programa, y el camino debe pertenecer a la Red Vial terciaria.

Las primeras solicitudes se recibieron en el 2012. Se recibieron solicitudes de: HORTISA (Lepaterique), PROVIASA (Tatumbra), El Trapiche (Choluteca), COMUCAMEL (Choluteca), COCAGUAL (El Corpus), SOPROCOMA (Langué), COCASAM (San Marcos de Colón), La Meseta (Güinope) y Curaren – Aguanqueterique. Algunas solicitudes venían de comunidades con caminos con más de 20 años de no ser reparados.

Análisis de viabilidad

Una vez recibidas las solicitudes por EMPRENDESUR, se analiza su viabilidad a través de los siguientes pasos:

Comprobación de la información contenida en las solicitudes

A partir del 2013, EMPRENDESUR, a través del técnico responsable de Caminos Rurales, verifica a nivel de campo, la información presentada. Con base en esta comprobación, EMPRENDESUR hace una selección de las OB para que puedan continuar con el trámite, tomando en consideración los siguientes aspectos: i) potencial productivo; ii) estado actual de las vías de comunicación; iii) número de personas y comunidades a ser beneficiarias (directas e indirectas); iv) grado de compromiso de los miembros de las organizaciones para involucrarse en el proyecto; v) compromiso financiero de los gobiernos locales en apoyo al desarrollo del proyecto.

Evaluación organizacional

En este paso se determina si la OB que presenta la iniciativa está ubicada dentro de la población objetivo del Programa, su nivel organizacional, experiencias en producción y comercialización, así como su apertura a la participación activa de mujeres y jóvenes.

La evaluación de una OB, para ser apoyada con la rehabilitación de un camino rural, consiste en medir su capacidad para aportar a la construcción y al mantenimiento del camino. La experiencia muestra que únicamente 5 o 6 personas son las que se comprometen a lo anterior y que, por lo general, la OB no tiene la capacidad para involucrar más socios y al resto de la comunidad, ni a la alcaldía. La evaluación también debe indicar la capacidad de los líderes para negociar los pasos de servidumbre y el uso de los bancos de material selecto ubicado en la zona del proyecto, y que se cuantifican como aporte comunitario. En algunos casos, la OB esta conformada con productores demasiados pobres que no tienen productos que vender al mercado, ni siquiera la necesidad de salir de su comunidad para usar el transporte público, antes bien costo al tener que asignar de manera voluntaria, un día de trabajo para el mantenimiento.

Para evaluar las OB demandantes, se considera la siguiente información: a) estructura organizacional y funcional de la organización; b) nivel gerencial y de gestión; c) aspectos de mercado; d) aspectos legales; e) capacidad económica, disponibilidad de servicios e infraestructura; f) aspectos técnicos de la inversión; g) aspectos productivos; h) aspectos económico-sociales; i) capacidad de la organización en adquisiciones; j) género; k) ambiente; l) disponibilidad de personalidad jurídica; m) licencia ambiental; n) perfil de inversión del proyecto generado por la organización.

Inicialmente, esta evaluación era realizada directamente por técnicos del CAMEE, hasta que fue contratado el responsable por el CDHT, quien cuenta con el aporte de los facilitadores zonales de EMPRENDESUR. Esta evaluación se considera crucial, ya que, de la capacidad de la organización para hacerle frente a los compromisos contraídos, va a depender su participación en acciones previas, durante y posteriores a la rehabilitación del camino.

Identificación de tramos carreteros

En este paso se identifican los tramos carreteros y el estado de estos, mediante una inspección de campo realizada por el Programa, en coordinación con el FCN y las OB.

Al inicio de las actividades de EMPRENDESUR, el Gerente del Programa, el Coordinador del CAMEE y el Encargado de Caminos Rurales de EMPRENDESUR, junto a otros técnicos, recorrieron los tramos carreteros propuestos y que podrían ser considerados por el Programa para su rehabilitación. A partir del 2013, EMPRENDESUR a través del responsable de Caminos Rurales realiza los procesos de identificación e inspección

preliminares sobre el estado de los tramos carreteros por considerar, contando con la participación del FCN y de representantes de las organizaciones beneficiarias.

En este paso del proceso, el principal criterio para identificar y considerar un tramo carretero es el potencial productivo de la OB y de la Región, así como el impacto social que la carretera puede tener para los pobladores de las comunidades beneficiarias, en términos de salud y educación.

Primera revisión por el CTP

El informe generado con la identificación de tramos carreteros, la comprobación de la información presentada en la solicitud, y el informe de la Evaluación Organizacional, permiten convocar por primera vez al CTP, con el objeto de establecer la viabilidad de la iniciativa presentada. El CTP dictaminará, a través de un acta, sobre la viabilidad de la iniciativa. Si la solicitud presentada es viable, puede continuar con los trámites establecidos y, en consecuencia, el CTP solicitará la preparación y presentación de un Perfil del proyecto propuesto. En su defecto, la solicitud puede ser declarada no viable y debe ser regresada al proponente.

Análisis de factibilidad

Una vez obtenida la viabilidad de la iniciativa y elaborado el perfil respectivo, se pasa a la fase que analiza su factibilidad y que considera los siguientes pasos:

Evaluación de tramos carreteros

En este paso se evalúa el estado actual de los caminos por rehabilitar, mediante una verificación de campo realizada por el Programa, en coordinación con el FCN. Para el reconocimiento de los tramos carreteros por rehabilitar y previamente identificados, los beneficiarios potenciales son los encargados de dirigir el recorrido de evaluación. Para esta gira se solicita la participación del departamento de infraestructura, así como de los gobiernos locales u otros entes involucrados en el proyecto.

Durante el recorrido por cada tramo carretero se debe recolectar la siguiente información: estado actual del camino (bueno, regular, malo), longitud (km), ancho promedio (m), tipo de topografía (plano, sinuoso, altamente sinuoso), levantamiento de estructuras de drenaje existentes (alcantarillas, vados, cajas puentes, puentes, muros de contención, gaviones u otros), estructuras de drenaje requeridas, ubicación de posibles bancos de material selecto, ubicación de fuentes de agua; asimismo, se hace la referenciación de los caminos evaluados y se toman fotografías.

A la par de esta evaluación, el especialista en ambiente de EMPRENDESUR elabora un Dictamen Técnico Ambiental, el que forma parte del Informe de Evaluación, donde se

recomiendan actividades específicas para mitigar los efectos adversos que se puedan producir a través de la rehabilitación de los caminos. Entre algunas recomendaciones que se podrían considerar están: la construcción de alcantarillas o vados, la reforestación de algunas secciones de la ruta y un adecuado manejo de las cunetas. La reforestación y el manejo de las cunetas son responsabilidad de las OB y de las comunidades.

A la par de realizar el proceso de evaluación ambiental, EMPRENDESUR tramita o solicita una constancia a la Unidad Municipal Ambiental (UMA), la cual certifica que la rehabilitación del camino no es una actividad que producirá efectos adversos al ambiente.

Con el Dictamen Técnico Ambiental y la Constancia de la UMA, el especialista en ambiente de EMPRENDESUR inicia el trámite respectivo ante la Dirección General de Evaluación y Control Ambiental (DECA) de MiAmbiente. Después de 15 a 30 días en los cuales se categoriza el proyecto, la DECA emite una Resolución autorizando la ejecución de la iniciativa, así como las medidas de mitigación necesarias. Hasta el 2016, estos procesos han sido expeditos, dada la existencia de un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la SAG y MiAmbiente. Cada trámite de licenciamiento ambiental requiere de un pago (L 7 000,00) por gastos de supervisión y de una publicación en un periódico de circulación nacional, más los costos por legalizar la documentación requerida, todos cubiertos por EMPRENDESUR. Por lo general, los trámites ambientales resultan más ágiles cuando los tramos carreteros por rehabilitar son menores a los 10 km, ya que para longitudes arriba de esta cifra, los procedimientos son más complicados, demandan planes de gestión ambiental y en algunos casos, estudios de suelos.

Priorización de tramos carreteros

En este paso, el equipo técnico de EMPRENDESUR prioriza los tramos carreteros demandados por las OB en su área de influencia. La priorización de los caminos rurales terciarios tendrá en cuenta los siguientes parámetros: (a) cantidad de planes de negocio para acceso a los mercados, o en su defecto, con potencial para acceder a los mercados; (b) cantidad de familias que se beneficiarán con el camino; (c) cantidad de comunidades que se interconectarán; (d) disponibilidad de mano de obra comunitaria para mantener el camino; (e) vías de acceso y comunidades que presenten una mayor contrapartida; y (f) áreas no consideradas por otras instituciones o programas del gobierno que trabajan en rehabilitación y mantenimiento de caminos.

EMPRENDESUR prioriza las solicitudes de apoyo para rehabilitar caminos rurales a dos niveles:

1. A nivel local o municipal, donde los tramos se priorizan con base en el número de beneficiarios por tramo y el volumen de producción de la zona.

2. A nivel del área de influencia de EMPRENDESUR o entre varios municipios, en el cual se toma en cuenta el número de organizaciones a ser beneficiadas, el número de usuarios de los tramos carreteros y el IDH del municipio por beneficiar, así como el beneficio social que puede traer la carretera.

De los análisis realizados surge un documento que indica la prioridad para cada una de las solicitudes planteadas.

Elaboración del informe de evaluación

Una vez establecida la viabilidad de la iniciativa en la fase anterior, EMPRENDESUR en conjunto con la institución ejecutora (FCN), prepara un Informe de Evaluación en el cual se detalla el estado actual del camino por rehabilitar, acompañado del presupuesto requerido para realizar las obras. También se incluye en el informe un cronograma físico financiero del proyecto y se detallan los aportes de las OB en mano de obra (durante y después del proyecto), así como el aporte financiero de los gobiernos locales. El aporte en mano de obra no calificada se determina de acuerdo con la situación económica de las OB o comunidad, y al mismo tiempo, se evalúa si esta va a requerir de apoyo complementario para el pago de jornales.

Formulación del Perfil de Inversión

Si la solicitud presentada a EMPRENDESUR es calificada como viable (fase anterior), y el Informe de Evaluación es positivo, el Programa, en coordinación con las OB, procede a elaborar un Perfil de Plan de Inversiones para el tramo carretero por rehabilitar. Este debe contener información general de las OB o comunidad, con la identificación de los aliados estratégicos y una descripción del negocio por implementar o beneficios esperados con el proyecto. Para esta tarea se cuenta con el apoyo del técnico del FCN.

Segunda revisión del CTP

Con el Informe de Evaluación y el Perfil de Inversiones, el CTP se reúne por segunda vez para decidir sobre el apoyo a la rehabilitación de los tramos carreteros priorizados. EL CTP analizará la información contenida en el Perfil de Inversiones, y dictaminará sobre su factibilidad, para que la OB o comunidad procedan a formular el Plan de Inversiones. De ser denegada la solicitud, se comunicará la resolución a la OB o comunidad, debiéndose revisar el Perfil de Inversiones y hacer los ajustes pertinentes para presentarlo por segunda y última vez al CTP, en caso de existir posibilidades de continuar con el trámite. En aquellos casos en los cuales a pesar de que los ajustes se realizaron, el perfil resulte denegado, el CTP comunicará al grupo proponente, por escrito, dicha resolución

En reunión del CTP, se incluye en su acta de aprobación la factibilidad del proyecto. Esta acta es acompañada por el Informe de Evaluación, Presupuesto Inicial, la aprobación del Perfil de Inversiones y una ruta en Google Earth. El CTP solicita al encargado de caminos rurales del Programa proceder, en coordinación con la OB, a formular el Plan de Inversiones requerido para implementar la iniciativa.

Formulación del Plan de Inversiones

El técnico responsable de Caminos Rurales de EMPRENDESUR, los técnicos del FCN, la OB y las alcaldías involucradas, proceden a elaborar el Plan de Inversiones requerido para rehabilitar los caminos rurales solicitados. Este Plan debe contener la información general del proyecto, cantidad de beneficiarios, duración, costo total, la organización proponente, los problemas por resolver, la justificación, el proyecto en detalle, consideraciones técnicas, de mercado, ambientales, de género, sostenibilidad, riesgos, presupuesto y financiamiento, cronograma de ejecución e indicadores de resultados.

Para EMPRENDESUR, el costo por rehabilitar 1 km de caminos rurales varía entre los USD 6500 a USD10 000, dependiendo de la topografía del terreno, así como de las cercanías del material selecto y de la cantidad de ríos o quebradas que deba cruzar.

Elaboración del Acuerdo de Cooperación (ADC)

Después de elaborado el Plan de Inversiones, se procede a elaborar el ADC. Este surge con el propósito de establecer un mecanismo de cooperación técnico-operativa y para facilitar la colaboración entre las partes involucradas en la rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales. Inicialmente, los ADC solamente consideraron a EMPRENDESUR, al FCN y las OB. En estos ADC, EMPRENDESUR era prioritariamente responsable de proveer los recursos necesarios para rehabilitar y supervisar la construcción del camino, mientras que el FCN se comprometía a ejecutar directamente las obras de rehabilitación de los tramos carreteros priorizados y capacitar a las OB, en el mantenimiento preventivo y post construcción, con el objeto de garantizar la vida útil de los tramos rehabilitados. Por su parte, las OB serán responsables por aportar mano de obra no calificada en las etapas de pre, durante y post rehabilitación, contribuir a la supervisión conjunta con EMPRENDESUR, y proporcionar el debido mantenimiento preventivo y correctivo requerido por los caminos rehabilitados. Estos ADC iniciales no registraron los aportes de las OB.

A partir del 2014, EMPRENDESUR compromete a los gobiernos locales a aportar al menos un 29.9 % de los recursos necesarios para rehabilitar los caminos rurales, mientras que el Programa complementaría esta inversión con un aporte máximo del 70.1 %. Como complemento a estos aportes, las OB se obligan a cooperar en especies.

El ADC describe las responsabilidades de las partes, EMPRENDESUR, FCN, OB y alcaldías. En el Anexo 3 se presentan las responsabilidades de los principales actores de los proyectos, tal como fueron definidas en el ADC.

Consulta a funcionarios del FIDA en la Región

En ciertas ocasiones y previo al trámite de No Objeción ante el FIDA, la información relacionada con el proyecto es remitida a consultores del FIDA ubicados en la región, para que la analicen y presenten observaciones y comentarios que puedan mejorar la propuesta. Si el consultor del FIDA realiza observaciones al proyecto, estas tienen que ser consideradas en la propuesta por parte de la OB, la alcaldía, EMPRENDESUR o el FCN.

Aprobación del Plan de Inversión

Una vez emitida la factibilidad del proyecto en la segunda reunión del CTP, elaborado el Plan de Inversión y el ADC, esta pasa a la fase de aprobación, para lo cual se prepara una Ficha Ejecutiva, la cual se somete a consideración del CDP. Toda decisión tomada por el CTP, tendrá que ser ratificada por el CDP.

Una vez emitida el Acta de Aprobación, el CDP solicita la presentación y socialización del proyecto, así como los acuerdos alcanzados, a las OB y alcaldías. En este sentido, se realizan reuniones con las municipalidades y representantes de las OB, con el objeto de reafirmar los compromisos establecidos para la ejecución del proyecto.

Trámite de No Objeción

Esta fase contiene dos pasos:

Elaboración de expediente para trámite de No Objeción

Para obtener la No Objeción del FIDA, se procede a elaborar un expediente con la información relativa al proyecto. En el Anexo 4 se presenta el contenido de este expediente.

Solicitud de No Objeción

Armado el expediente del proyecto, este se remite al FIDA para trámite de No Objeción. Después de su respectivo análisis, el FIDA emite la respectiva nota de No Objeción, la cual se hace llegar a EMPRENDESUR para que se continúe con el trámite respectivo. Una vez no objetado el proyecto por el FIDA, se procede a la firma del ADC por parte del Ministro de la SAG, Gerente de EMPRENDESUR; Director ejecutivo del FCN, alcalde (s) y presidentes de las OB.

Trámites administrativos

Inicialmente, los fondos aprobados para EMPRENDESUR fueron administrados por el PNUD. Esta institución administró estos fondos por un periodo aproximado de 36 meses, desde febrero del 2011 al 30 de marzo de 2014. La transición de la administración del PNUD a la SAG se extendió hasta diciembre del 2014, esto llevó a la modificación de convenios de préstamos que duró aproximadamente 8 meses para fondos del FIDA y OFID, y alrededor de 14 meses para los fondos BCIE, reteniendo los desembolsos en trámite para la ejecución de proyectos ya aprobados. A partir de esta fecha, EMPRENDESUR pasó a depender de la Unidad Administradora de Proyectos de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (UAP/SAG) para sus trámites administrativos.

Una vez elaborados y aprobados todos los documentos requeridos para ejecutar el proyecto, se pasa a la fase administrativa, a través de la cual se harán efectivos los desembolsos al FCN.

Solicitud del primer desembolso al FCN

Aprobado el proyecto, se inicia el proceso para realizar el primer pago (anticipo) a la institución ejecutora (FCN). Estos trámites se realizan principalmente en la SAG, para concluir con el pago por parte de la Secretaría de Finanzas (SEFIN). A continuación, se presenta un resumen de dichos trámites:

1. Los documentos del proyecto (ADC y anexos) debidamente aprobados y firmados por las OB, alcaldías y EMPRENDESUR, se remiten al FCN para su firma.
2. El FCN los retorna a EMPRENDESUR y este, a su vez, a la UAP/SAG para su trámite respectivo.
3. La UAP/SAG remite el expediente a la Secretaría General de la SAG.
4. La Secretaría General de la SAG lo remite a Asesoría Legal para su dictamen.
5. Asesoría Legal de la SAG emite su respectivo dictamen y lo retorna a la Secretaría General de la SAG.
6. La Secretaría General de la SAG lo remite al Secretario de Estado en Agricultura y Ganadería para su firma.
7. Del Despacho Ministerial de la SAG lo retorna, firmado, a la Secretaría General.
8. La Secretaría General lo envía a la UAP/SAG.
9. La UAP/SAG remite el expediente a EMPRENDESUR.
10. EMPRENDESUR solicita el primer desembolso a la UAP/SAG.
11. La UAP/SAG elabora la Orden de Pago y la F01.
12. La UAP/SAG remite la Orden de Pago y la F01a la Preintervención de la SAG y regresa a la UAP/SAG.

13. La UAP/SAG lo remite a Preintervención de SEFIN para su revisión y aprobación.
14. Preintervención de SEFIN remite la F01 de pago aprobada a la UAP/SAG, en físico y electrónico.
15. La UAP/SAG realiza la aprobación electrónica del F01.
16. La UAP/SAG realiza transferencia electrónica de cuenta de dólares a lempiras (TEC).
17. La UAP/SAG notifica a la Secretaría de Finanzas, que realice pago por transferencia a la cuenta del FCN.

En la Figura 2 se trata de esquematizar los pasos y procedimientos ejecutados para obtener el primer desembolso del proyecto

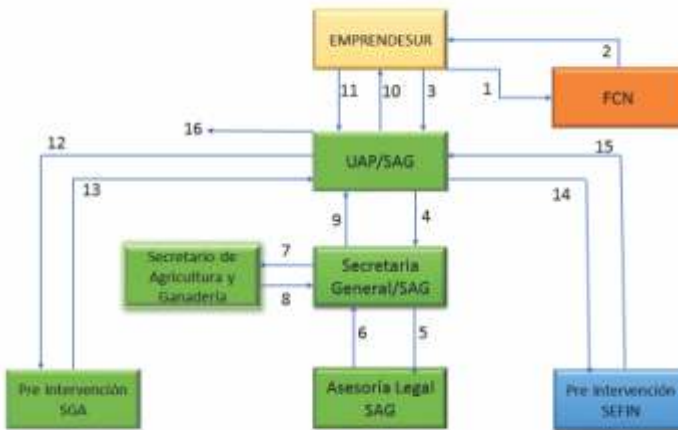


Figura 2. Oficinas y procesos empleados para alcanzar el primer desembolso para financiar caminos rurales.

A la par de los trámites arriba apuntados, se requiere tener presupuesto asignado para tal fin, así como la disponibilidad de fondos en las cuentas en dólares, para satisfacer la demanda de fondos planteada.

Elaboración y entrega de la orden de inicio

La orden de inicio la elabora EMPRENDESUR, y toma vigencia cuando todas las partes han hecho efectivos sus respectivos desembolsos, de acuerdo con el ADC. A menos que se haya establecido un acuerdo legal que indique aportes en especie, lo que se debe consignar en un

acta, en caso contrario, es que los trabajos se iniciarán solo cuando se reciba el aporte en efectivo.

Ejecución de las obras

Durante la etapa preparatoria al inicio de las obras, la OB o la comunidad se dedican a limpiar el derecho de vía, remover el material vegetativo, obtener permisos de paso, identificar los bancos de material selecto y solicitar los permisos para su explotación.

En el proceso de ejecución de las obras, las OB y los pobladores de las comunidades beneficiadas aportan mano de obra no calificada para realizar actividades como: quitar piedras, chapear, eliminar árboles, podar árboles, eliminar y construir cercos (alambre provisto por el dueño del terreno), limpiar zanjas, cortar ramas, hacer brechas, limpiar cunetas y alcantarillas.

Durante el periodo de ejecución del proyecto vial, se debe velar por el fiel cumplimiento de las especificaciones técnicas de caminos rurales establecidas por el Programa. De existir alguna modificación al Plan de Inversión aprobado para la rehabilitación del camino, la alcaldía involucrada debe emitir una Orden de Cambio, costo que será directamente absorbido por esta.

La mayor parte de los entrevistados para este ejercicio están de acuerdo en la forma como se han rehabilitado los caminos, lo cual asegura una larga duración. Esta opinión está basada en el uso y apego a las normas nacionales e internacionales, así como en el amplio conocimiento y experiencias del FCN en la construcción y rehabilitación de caminos, especialmente terciarios. Para algunos pobladores rurales, la adecuada compactación de la calzada asegura su durabilidad (hasta 3 años), siempre y cuando se le dé el mantenimiento adecuado.

Supervisión de las obras

El Convenio con el FIDA previó servicios de supervisión mediante la contratación de un técnico para realizar dicha actividad. Aunque esta actividad es considerada como esencial para garantizar la correcta administración y ejecución de los proyectos de caminos rurales, el Programa no pudo contratar esta figura. EMPRENDESUR debió realizar supervisiones periódicas en las que deberían participar los Comités Viales (CV), integrados por representantes de los beneficiarios, las unidades técnicas municipales o intermunicipales, y el personal técnico de EMPRENDESUR. Estas supervisiones debían registrar el avance de los trabajos y documentar los hallazgos identificados durante la ejecución de la obra. Los informes de supervisión serían evaluados periódicamente por un Comité local

integrado por representantes de las OB, mancomunidades, municipalidades y por EMPRENDESUR, el cual propondrá los ajustes y correcciones pertinentes durante la ejecución de la obra.

En la práctica, la supervisión ha sido realizada por EMPRENDESUR, acompañado a veces por un técnico en infraestructura, cuando existe y está disponible en alguna municipalidad. El otro responsable de la supervisión debería ser el Comité Vial, pero tal como está planteado en el esquema del Programa, este es constituido y capacitado hasta el final del ciclo del proyecto. En términos generales, la supervisión de las obras ha sido débil y no permitió corregir algunos defectos que pudieron ser rectificadas.

De acuerdo con los últimos ADC, la supervisión la realiza EMPRENDESUR en representación de las alcaldías, ya que estas aportan en efectivo para el proyecto. En consecuencia, es necesario que la alcaldía supervise las obras para poder hacer ajustes o mejoras en los tramos. Aquellas alcaldías que carecen de personal técnico pueden responsabilizar a los alcaldes auxiliares de cada comunidad para que, previa capacitación, puedan ejercer funciones de supervisión. En el municipio de Opatoro se delegó esta responsabilidad a un regidor, la cual fue cumplida a cabalidad. En otros casos, la alcaldía tuvo que pagar planillas para ejercer labores de supervisión.

Recepción del proyecto

El Convenio con el FIDA originalmente estipuló que los caminos rehabilitados serían traspasados a la institución pública que se haría cargo del mantenimiento posterior. Este traspaso garantizaría la sostenibilidad de las inversiones. Bajo esa premisa, se asumía que al concluirse los trabajos de rehabilitación de los tramos carreteros estos serían registrados en la Red Vial Nacional y, por consiguiente, serían atendidos (especialmente, mantenimiento) por el FV. Desafortunadamente, la limitada disponibilidad de fondos por parte de esta entidad, no le permite hacerle frente a la creciente demanda de mantenimiento de la red terciaria.

La recepción de los caminos rurales concluidos se hace mediante un Acta de Recepción, la cual es firmada por el Gerente de EMPRENDESUR, el Gerente del FCN, los alcaldes involucrados en el proyecto y los presidentes de las OB participantes en la iniciativa. Esta Acta habilita el pago final al FCN.

El Acta de Recepción, además, indica que la OB, después de haber recibido la capacitación en mantenimiento de caminos rurales, se compromete a conformar un Comité Vial y a coordinar y ejecutar las actividades de mantenimiento con mano de obra local para garantizar la durabilidad y alargar la vida útil del proyecto. En el Cuadro 1 se presenta un

resumen de los km rehabilitados y las inversiones en efectivo realizadas desde el 2013-2014 hasta el 2015-2016, y en el Anexo 4 se presentan los caminos rehabilitados a través del convenio EMPRENDESUR/FCN, hasta el 2016.

Cuadro 1. Resumen de proyectos de caminos rurales realizados a través del Convenio EMPRENDESUR/FCN.

Año	Proyectos	Km	Inversión	%
2013-2014	8	89.60	13 298 412,82	27,2
2014-2015	6	99.05	22 669 887,77	46,5
2015-2016	3	49.20	12 793 853,31	26,3
Total	17	237.85	48 762 143,90	100

Capacitación sobre mantenimiento vial

El proceso de capacitación para realizar el mantenimiento rutinario y periódico de los caminos rurales fue previsto para realizarse en función del avance en la ejecución de las obras. Desafortunadamente, los talleres para capacitar a los miembros de las OB, comunidades y usuarios del camino (miembros de gobiernos locales, patronatos, juntas de agua) sobre el mantenimiento preventivo y correctivo de caminos rurales se realizaron al final del ciclo del proyecto, lo que impidió generar y consolidar una capacidad local en el tema. Estos talleres fueron impartidos en coordinación con el encargado de Caminos Rurales del Programa y representantes del FCN. Las OB, a través de los ADC, establecieron el compromiso de conformar los Comités Viales por tramo rehabilitado, los cuales serían responsables de coordinar y ejecutar las labores de mantenimiento previstas. Los CV también fueron establecidos al final del ciclo del proyecto.

Durante el desarrollo del plan de capacitación, se ratificó la necesidad de lograr la participación de la comunidad en las distintas etapas del proceso de mantenimiento del camino rural, con el propósito de garantizar la durabilidad del proyecto en condiciones favorables.

El plan de capacitación enfatiza que las labores de mantenimiento no demandan equipos y materiales extra a los existentes en las comunidades para la correcta ejecución de la actividad. Esta aclaración obliga a los Comité Viales a solicitar a los involucrados en el mantenimiento, a que utilicen sus propias herramientas, tales como palas, piochas, barras, machetes, limas, sierras, etc. Igualmente, se indica que para el bacheo parcial se requiere básicamente agua y materiales pétreos o granulares, de características uniformes, libres de terrones de arcilla, materia orgánica u otros elementos indeseables, obtenidos en los bancos de préstamos de material selecto, utilizados durante la construcción del proyecto.

Sostenibilidad de los caminos rurales rehabilitados

Con la finalidad de asegurar la inversión realizada en la rehabilitación de caminos rurales, EMPRENDESUR estableció mecanismos de seguimiento y control para el mantenimiento del camino, una vez finalizada la obra. Estos mecanismos están claramente definidos en los ADC, y deben ser debidamente socializados y ratificados por la OB durante la realización de los talleres de capacitación sobre mantenimiento. Durante esta fase se comprueba el cumplimiento de lo estipulado en el ADC.

Cada una de las OB, comunidades o alcaldías beneficiadas con un proyecto de rehabilitación, están comprometidas a cuidar y proteger el camino mejorado, por lo que se establecerán grupos de trabajo de beneficiarios, los cuales llenarán una planilla, en la cual se especificarán, por fecha, el número de personas que trabajan y la actividad que realizan. Estos trabajos deben ser realizados 2 veces al año, antes del inicio de las lluvias y al final la época lluviosa.

La experiencia de EMPRENDESUR en la rehabilitación de caminos rurales indica que un camino tiene aproximadamente 164 usuarios por km. Considerando lo anterior, una importante proporción de la comunidad debería contribuir con mano de obra no calificada para rehabilitar el camino. De esta manera, se estaría apoyando a la OB, comunidad o alcaldía beneficiaria, tanto en las actividades previas, durante y post rehabilitación del camino, y no dejar la responsabilidad de esta tarea a un grupo muy reducido, pero altamente comprometido.

El FCN y EMPRENDESUR han estimado que el costo de mantenimiento anual de un (1) km de carretera rehabilitado es de aproximadamente de L 8 800,00, lo que incluye limpieza de cunetas y alcantarillas. Estas actividades requieren de aproximadamente 45 jornales por año.

El FCN, a través de las organizaciones cafetaleras nacionales, tiene una estructura operativa adecuada para brindar mantenimiento a los caminos rurales rehabilitados. Estas acciones se realizan por medio de las Juntas Locales, que, en coordinación con las Juntas Regionales y las Alcaldías, realizan las labores de mantenimiento de los caminos. Para el caso específico del tramo construido en San Marcos de Colón para COCASAM, la AHPROCAFE, a través de su promotor, sus juntas locales (7) y regionales, brindan la atención necesaria para dar mantenimiento a los caminos rurales rehabilitados directamente por el FCN, así como aquellos rehabilitados a través del Convenio EMPRENDESUR y el FCN.

En algunos casos, aún no se han conformado los CV y los compromisos no se han cumplido, porque la carretera está recién rehabilitada. En varias comunidades la carretera fue rehabilitada por gestiones de alguna OB, pero a la hora de dar mantenimiento no ha podido

cumplir con los compromisos. En estos casos, la comunidad ha tenido que hacerles frente a los compromisos contraídos por las organizaciones.

Cambios en el gobierno local, limitada disponibilidad de recursos, la poca participación y un pobre empoderamiento por los beneficiarios directos del proyecto, así como la desintegración de la organización proponente del proyecto o la falta de organización en la comunidad, son también motivos para no cumplir con los compromisos contraídos.

Resultados

1. Ejecutados 17 proyectos para rehabilitar caminos rurales en 20 municipios de cinco departamentos. Los tramos carreteros rehabilitados suman un total de 234,45 km. La inversión realizada fue de L 58.4 millones, con un aporte en efectivo de L 48 millones, equivalente al 82 % del presupuesto total y L 10.4 millones como aporte en especies, representando un 18 % del total invertido.
2. Los primeros ocho proyectos ejecutados (2013-2014), solamente consideraron el aporte de EMPRENDESUR, no se tomaron en cuenta la contribución de las OB, ni de las alcaldías.
3. A partir del 2014, los ADC involucran los aportes de las alcaldías, FCN y de las OB. En consecuencia, las inversiones totales fueron superiores a los L35,4 millones, de las cuales un 78.2 % fueron en efectivo y el resto en especies (21,7 %). Los aportes de EMPRENDESUR para esta fase equivalen al 56 %, las alcaldías contribuyeron con un 22,2 %, el FCN con el 6,58 %, mientras que las OB con 15,5 % del total invertido.
4. Los caminos rehabilitados permitieron el mejoramiento de la dieta de algunos pobladores, ya que facilitaron el acceso a vendedores de alimentos que anteriormente eran difíciles de obtener, como: leche, quesos, verduras, carne de pollo, plátanos y bananos. Por otra parte, el mejor acceso hizo posible que los precios de algunos alimentos básicos bajaran (azúcar). Con la llegada de vendedores, algunos pobladores también han mejorado sus casas y han adquirido muebles y enseres que les facilitan su vida.
5. Los pobladores de las comunidades beneficiadas con la rehabilitación de caminos rurales pueden transportar de forma segura y rápida a sus enfermos a los centros de salud más cercanos, y en términos generales, pueden acceder a mejores servicios de salud en poblaciones vecinas. Igualmente, los jóvenes se motivan a estudiar y a participar diariamente en las actividades de sus centros escolares.

6. El acceso a los mercados, tanto para la venta de la producción como para la compra de insumos, ha mejorado. Esto ha permitido obtener mejores precios de venta, dada la mayor calidad debido a un menor daño en el transporte.
7. Los pobladores que venden su mano de obra en comunidades vecinas caminan menos y gastan menos tiempo y dinero en transporte.
8. La rehabilitación de la carretera ha traído otros proyectos a las comunidades, como la construcción de cosechadoras de agua y el establecimiento de sistemas de irrigación.
9. Los caminos rehabilitados han beneficiado a por lo menos 39 000 pobladores.

Hallazgos

1. La presencia de organizaciones cafetaleras (ANACAFEH, AHPROCAFE, UNIOCOOP y La Central), a nivel regional y local, permite canalizar acciones (mano de obra, apoyo de los gobiernos locales y recursos) para garantizar el acceso permanente a las comunidades productoras de café, y asegurar el mantenimiento de los caminos rehabilitados.
2. El Convenio EMPRENDESUR- FCN ha permitido aprovechar la maquinaria disponible por el FCN para ejecutar algunas obras de carácter privado (accesos a fincas, lagunas para la captación de agua y otras), a través de su contratación directa.
3. El interés y compromiso de algunas alcaldías permitió complementar los presupuestos y ampliar la cobertura de los trabajos de rehabilitación, incluso hacer apertura de caminos, que no está permitido hacerlo al Programa, pero que conectan comunidades productoras.
4. La supervisión se vio limitada por la falta de personal técnico, tanto de EMPRENDESUR como de las municipalidades.
5. La participación y apoyo de los gobiernos locales, a través de su aporte, ha influido para que los caminos que se han rehabilitado alcancen otros objetivos no considerados inicialmente por EMPRENDESUR, tal es el caso de soberanía o conexión a rutas principales, como el canal seco.

Factores que influyeron para acelerar o retardar la rehabilitación de los caminos

1. Por su experiencia, capacidad y compromiso con el sector cafetalero, el establecimiento del Convenio de Cooperación entre EMPRENDESUR/FCN ha sido fundamental para la

ejecución de los proyectos de rehabilitación de caminos rurales. El éxito del convenio está sustentado en una relación de confianza y buena voluntad entre ambas instituciones.

2. La limitada supervisión ejecutada por EMPRENDESUR durante la construcción de las obras, redujo la posibilidad de mejorar los trabajos realizados. EMPRENDESUR no pudo diferenciar claramente sus funciones de supervisor, de aquellas de ejecutor.
3. La tardía conformación y capacitación de los CV, redujeron la participación y limitaron la capacidad de las OB y comunidades para participar en los procesos de rehabilitación, supervisión y mantenimiento de los caminos rurales.
4. Durante los últimos años se procuró rehabilitar caminos rurales a mancomunidades, lo que permitió un mayor impacto en términos de familias y comunidades beneficiadas.
5. Las diversas fuentes de financiamiento de EMPRENDESUR (BCIE, OFID y FIDA) no cumplieron con la programación para realizar sus respectivos desembolsos, lo que redujo considerablemente el tiempo efectivo de ejecución de cada uno de los Convenios.
6. Cambios en personal de EMPRENDESUR, especialmente la renuncia, en dos ocasiones, del responsable de Caminos Rurales, retrasaron las obras por la curva de aprendizaje a las actividades de esta línea de acción del Programa.

Modificación de procesos

1. La autorización del FIDA para obviar los procesos de licitación para la rehabilitación de caminos rurales, y en su lugar, establecer un Convenio de Cooperación con el FCN, permitió acelerar los procesos, la participación comunitaria, reducir la injerencia política en la selección de los tramos por rehabilitar y ejecutar trabajos de calidad.
2. La selección de los caminos rurales por rehabilitar cambió de una selección dirigida por EMPRENDESUR, a una propositiva y participativa, en donde las iniciativas son identificadas y presentadas por la OB, con el respaldo de los gobiernos locales.
3. La modificación de los ADC, al incluir los aportes en efectivo pagado por las alcaldías y las contribuciones en especies por parte de las OB, FCN y comunidades, permitió un apalancamiento financiero al presupuesto de EMPRENDESUR y la posibilidad de incrementar la meta establecida por el Programa.
4. Los cambios en la administración del Programa, del PNUD a la UAP/SAG, ocasionaron un retraso significativo en la ejecución del Programa.

Nuevas necesidades surgidas y condicionantes

1. Necesidad de establecer rutas para transporte público colectivo para algunas comunidades con carreteras rehabilitadas, con el objetivo de atender su potencial productivo y la movilización de personas (transporte a sedes de trabajo).
2. Incrementada la demanda para la construcción de entradas a fincas particulares, planteles, construcción de lagunas para almacenamiento de agua y otras obras que se pueden realizar con la maquinaria disponible.
3. Incrementada las demandas por parte de algunas comunidades, especialmente para los servicios de energía eléctrica.

Lecciones Aprendidas

1. Una iniciativa para rehabilitar y brindar mantenimiento a caminos rurales no debe ser planteada exclusivamente por una OB, ya que se estarían aceptando únicamente todos los compromisos que este conlleva. La participación de la comunidad y de los gobiernos locales, desde el inicio del proyecto, es fundamental para asegurar la rehabilitación y especialmente, el mantenimiento del camino.
2. Nuevos proyectos de caminos rurales deben ser considerados como de **rehabilitación y mantenimiento**, con el objeto de asegurar actividades y presupuesto para la preservación del camino. Las partidas presupuestarias para mantenimiento pueden ser previstas en los presupuestos del Programa, o bien, en los presupuestos de los planes de negocio de la OB.
3. La rehabilitación de la carretera sirve como una arteria de comunicación para una zona marginada, a través de la cual se promueve el desarrollo económico. La carretera ha permitido atraer otras organizaciones para que contribuyan a bajar los índices de pobreza, como las de salud, educación, crédito, asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción y al desarrollo comunitario.
4. La línea de acción de caminos rurales ha tenido un progreso sustancial, en términos de la ejecución financiera y física, con más del 80 % de avance en kilómetros rehabilitados. No obstante, esta línea de acción tiene planteados objetivos institucionales, financieros, de funcionalidad vial y socioeconómicos; los dos últimos han tenido un grado aceptable de cumplimiento, es decir, los caminos se han construido observando los estándares de calidad y se ha logrado interconectar personas y producción con otros centros poblados y los mercados. Sin embargo, los objetivos institucionales y financieros están distantes de poder cumplirse, en términos de que aún falta mejorar la gobernanza comunitaria que pueda asegurar mayor participación de los actores locales para los aportes financieros o en especie para el mantenimiento del camino. En el caso de EMPRENDESUR, se muestra la necesidad de mayor involucramiento del CDHT, que permita fortalecer el

capital social y aflorar los liderazgos que hagan posible el compromiso comunitario y de los gobiernos locales en el mantenimiento de la obra.

5. De la experiencia de EMPRENDESUR se puede extraer que la forma más expedita para asegurar el mantenimiento del camino, es la necesidad de uso permanente que tienen los productores de un cultivo con alta vinculación y compromisos regulares con el mercado. En el caso de algunas asociaciones de productores de hortalizas que transportan varias veces por semana sus productos a los supermercados, estos caminos aun después de tres años de uso, han sido mantenidos regularmente. La importancia e interés comercial de un camino asegura su mantenimiento con mayor facilidad para los usuarios, contrario a lo que sucede cuando el camino está orientado, con mayor énfasis, a la interconexión de personas; en este caso, los habitantes ven la conservación del bien público como una responsabilidad de las autoridades locales o nacionales.

Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

1. El proceso de aprobación de proyectos empleado por EMPRENDESUR es adecuado, aunque complejo, poco flexible, toma varios meses, es tedioso, y presenta varios cuellos de botella que se traducen en atrasos. Considera diversas instancias de aprobación y debe cumplir con fases tanto nacionales como internacionales. Se considera como un proceso blindado en todas sus fases e instancias, lo que evita suspicacias en el proceso y asegura transparencia.
2. Las alcaldías, al igual que otras instituciones responsables por el mantenimiento de caminos rurales, por lo general no consideran partidas presupuestarias para este tipo de actividades. Algunas plantean esta actividad en sus planes de trabajo, pero sin ninguna asignación presupuestaria, y solamente toman en consideración los aportes voluntarios en mano de obra.
3. La ejecución de proyectos de rehabilitación de caminos rurales realizados en el marco del Convenio EMPRENDESUR/FCN son más expeditos, ya que reducen los tiempos en los procesos de adjudicación, transparencia, permiten mayor control en los trabajos por realizar, con lo que se garantiza la calidad y uniformidad de las obras.
4. La eficiencia del trabajo realizado por la maquinaria del FCN es superior a cualquier otra empresa que se dedique a rehabilitar caminos terciarios, ya que es un equipo nuevo y moderno, con buen mantenimiento y con operadores experimentados.
5. El mantenimiento de los caminos rehabilitados se ha realizado de forma parcial, dependiendo de:
 - a. La apropiación que los beneficiarios hayan tenido de la iniciativa y la necesidad de la carretera para su movilidad y el transporte de sus productos.

- b. La necesidad de transportar personas y productos de forma permanente a mercados cercanos obliga a los usuarios, en algunos casos a los transportistas, comunidades y a otros actores, a preocuparse por el estado del camino.
 - c. La conformación del CV y de su capacidad para motivar, coordinar, convencer a los socios de las OB, comunidades, alcaldías, organizaciones y líderes comunitarios, patronatos y, juntas de agua.
 - d. El interés y compromiso de la alcaldía respectiva por apoyar las acciones de mantenimiento.
6. En términos generales, se ha detectado que hay mayor compromiso para brindar mantenimiento a los tramos carreteros rehabilitados en áreas aisladas. En estas áreas se nota una mayor apropiación por parte de las Fuerzas Vivas y de la Alcaldía.

Recomendaciones

1. Incorporar a las Fuerzas Vivas de las comunidades (patronatos, juntas de agua, etc.) en los procesos de gestión de proyectos, para que la responsabilidad del mantenimiento de los caminos no recaiga solamente en las OB, ya que todos los habitantes son usuarios del proyecto.
2. El CV debe organizarse y capacitarse desde el momento en que el proyecto es aprobado por el CTP, con el fin de que participe en la rehabilitación, supervisión y mantenimiento del camino. Este debe ser integrado por todas las fuerzas vivas de la comunidad y con representación del gobierno local. Con su participación, el proceso de auditoría social será más eficiente en todas las etapas del proyecto.
3. Para asegurar el mantenimiento de los caminos rehabilitados se debe incluir en el presupuesto del proyecto, la compra de herramientas (machetes, palas, piochas, picos, carretillas, barras, azadones, etc.), así como el pago de jornales, por lo menos para los primeros tres años.
4. La supervisión de los trabajos de rehabilitación debe ser permanente y participativa; debe involucrar a EMPRENDESUR, a las alcaldías y al CV.
5. Es necesario realizar la evaluación organizacional de la OB proponente del proyecto. Esta evaluación debe contar con la participación del CDHT y el CAMEE, con el objetivo de determinar la capacidad de la organización para apoyar y participar en la rehabilitación y el mantenimiento del camino.

6. Considerando que las inversiones en rehabilitar caminos rurales son significativas, y que además de EMPRENDESUR, otros actores realizan aportaciones significativas, conviene levantar una línea de base antes de su rehabilitación, con el objeto de medir el impacto social y económico del camino en la región.
7. Las alcaldías deben apoyar financieramente las acciones de mantenimiento de la carretera, incluyendo estos requerimientos en su presupuesto anual. La alcaldía, en unión de las organizaciones locales, también puede gestionar fondos ante el gobierno central y la cooperación internacional para el mantenimiento de la carretera.
8. En los casos en que sea factible lograr una asignación de recursos por parte de la alcaldía, los proyectos deben ser presentados con suficiente antelación al periodo presupuestario de la corporación municipal.
9. EMPRENDESUR debe dar seguimiento a los compromisos establecidos en el ADC y en el Acta de Traspaso y Mantenimiento, para exigir a las OB, CV y alcaldías, su cumplimiento.
10. Para promover la transparencia en el uso de los fondos, EMPRENDESUR, el FCN, OB y la alcaldía, deben presentar un informe final de las obras realizadas y del presupuesto utilizado, así como para recalcar los compromisos pendientes.
11. Algunos actores locales consideran que los usuarios (transportistas, comerciantes, etc.) de los caminos rehabilitados deberían contribuir a su mantenimiento, para lo cual se debería establecer un mecanismo de control y de cooperación entre todas las Fuerzas Vivas de la comunidad.
12. Analizar con el FIDA mecanismos para incluir aperturas de algunos tramos carreteros (por ahora solo se permiten rehabilitaciones) y opciones para incorporar algunos caminos secundarios que no están siendo atendidos por el FV, debido a la falta de recursos.
13. Los gobiernos locales deben comprometerse con aportes financieros no solo en la rehabilitación, sino también para su mantenimiento. Estos pueden establecerse mediante acuerdos de corporación municipal, que se reflejen en los presupuestos de los años subsiguientes a la ejecución de la obra. De igual forma, se pueden emitir ordenanzas municipales que comprometan a los usuarios comunitarios y beneficiarios de la obra, al mantenimiento de esta. En este caso, mediante acuerdos obtenidos en cabildos abiertos, donde los alcaldes auxiliares o presidentes de patronatos les extiendan constancias de participación a los vecinos en el mantenimiento de la obra, como requisito para trámites en la instancia municipal.

14. EMPRENDESUR plantea los caminos rurales como una de las estrategias para salir de la pobreza y generar igualdad de oportunidades para la población, al permitir mayor integración de las comunidades rurales. En este sentido, EMPRENDESUR tiene la obligación de vincular la construcción del camino a las demás estrategias nacionales de reducción de la pobreza, sean estas: bonos, merienda escolar, bolsa solidaria, créditos solidarios y demás, de manera que todos estos eventos de desarrollo rural converjan con el mantenimiento del camino. Esta misma acción permitirá construir institucionalidad del medio rural con miras a la reducción de la pobreza, considerando que el buen estado del camino permite la llegada de otras acciones nacionales orientadas al mismo objetivo.
15. El eje transversal de género debe preparar un dictamen sobre el cumplimiento de la normativa de género en los proyectos carreteros. En el informe debe determinar la proporción de hombres, mujeres y jóvenes que serán beneficiados con la rehabilitación de la carretera, con el objetivo de cerrar la brecha de género que exista en las comunidades. En todo caso, el informe debe incluir recomendaciones para la ejecución de acciones afirmativas para cerrar la brecha de género, en caso necesario. También se investiga cuáles son las ventajas que la rehabilitación de la carretera traerá para las mujeres.

Bibliografía

- AECID/Accion contra el Hambre. Guatemala. Situación alimentaria y nutricional en el Corredor Seco de Centroamérica: Análisis de casos en Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- Asian Development Bank (ADB). 2012. Makin Markets work better for the poor. Pashe 2. Improvin Rural road manintenance.
- Barquero, E. s.f. El modelo de gestión de la conservación vial para los caminos rurales en Costa Rica, una experiencia para contar. MOP/GTZ. San José, Costa Rica.
- Burningham, S; Stankevich N. 2005. Why road manintenance is important and how to get it done. Transport Notes TRN-4: Operational Guidance. World Bank.
- Cox, J. 2015. Topic Guide: Planning and financing the effective manintenance of infrastructure. Evidence on Demand/DFID, Inglaterra.
- Escobal, J. 2001. The benefit of roads in rural Peru: A transaction cost approach. Lima, Perú, Grade.
- Escobal, J; Ponce, C. 2002. The benefits of rural roads: enhancing income opportunities ofr the rural poor, Working Paper 40. Lima, Perú, Grade.
- Donnges, C; Edmonds, G; Johannessen, B. 2007. Rural road maintenance: sustaining the benefits of improved Access. Bankog, OIT.
- EMPRENDESUR (Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur), Honduras. s. f. Informe de diseño final del Programa. Documento de Trabajo N.º 7, Caminos Rurales. Washington, FIDA.
- EMPRENDESUR (Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur), Honduras. 2012. Documento de Trabajo N.º 7. Caminos Rurales, EMPRENDESUR.
- EMPRENDESUR/FIDA/OFID/BCIE. s.f. Manual de procedimientos para el Fondo de Inversiones. Tegucigalpa, Honduras, EMPRENDESUR.
- EMPRENDESUR/SAG/Gobierno de Honduras. 2015. Anexo Manual de Organización y Funciones. Tegucigalpa, Honduras, EMPRENDESUR.
- EMPRENDESUR/FCN. 2014. Convenio Marco entre SAG/EMPRENDESUR y el Fondo Cafetero Nacional. Tegucigalpa, Honduras.

- EMPRENDESUR (Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur). 2014. Estrategia de caminos rurales. Tegucigalpa, Honduras, EMPRENDESUR.
- FCN (Fondo Cafetero Nacional). 2014. Memoria Institucional 2013-2014. Tegucigalpa, Honduras, FCN.
- FCN (Fondo Cafetero Nacional). 2015. Memoria Institucional 2014-2015. Tegucigalpa, Honduras, FCN.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola). 2010. Directrices para la adquisición de bienes en el ámbito de los proyectos. FIDA.
- FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras). 2005. Región del Sur: Una región de esperanza. Tegucigalpa, Honduras, FOSDEH.
- GOBIERNO DE HONDURAS/FONDO VIAL. 2011. Informe ejecutivo: Evaluación física cuarto trimestre. Año 2011. Tegucigalpa, Honduras, FV.
- Harral, CG.; Faiz, A. 1998. Road deterioration in developing countries: causes and remedies. World Bank, Policy Study. Washington, IBRD/WB.
- Hettige, H. 2006. When do rural roads benefit the poor and how? An in depth analysis based on a case of study. Manila, ADB.
- Hoban, C; Riverson, J; Weckerle, A. 1994. Rural road maintenance and improvement. Report TWU 11. Washington, World Bank.
- Istalo, J. 1992. Community participation in rural road maintenance: Finish experiencia and lessons from Sub Sahara, Africa. World Bank.
- Jacoby, HG. 1998. Access to market and the benefits of rural roads: a non parametric approach. World Bank.
- Menéndez, J. 2003. Mantenimiento rutinario de caminos con microempresas. Manual Técnico. Lima, Perú, OIT.
- (OPEC Fund for International Development) 2012. Programa de Desarrollo Rural Sostenible para la Región Sur (EMPRENDESUR). Convenio de Préstamo entre la República de Honduras y el Fondo para el Desarrollo Internacional. Préstamo N.º 1418P.
- Pinard, MI; Newport, SJ; Van Rijn, J. 2016. Addressing the road maintenance challenge in Africa: What can we do to solve this continuing problema? International Conference on transport and road research. Mombasa, Kenya, 16/18 marzo 2016.
- REPÚBLICA DE HONDURAS. Decreto 131-93.
- REPÚBLICA DE HONDURAS. Decreto 286-98.
- Rondinelli D; McCullough, J; Johnson, R. s.f. Analysing decentralization policies in developing countries: a political – economy framework. Reserch Triangle. North Carolina.
- SEFIN (Secretaría de Finanzas). 2014. Informe de Avance Físico y Financiero: Fondo Vial; Cuarto trimestre 2014. Tegucigalpa, Honduras, SEFIN.
- SEPLAN (Secretaría de Planificación y Cooperación Externa de Honduras). 2011. Perfil de la región Golfo de Fonseca. Tegucigalpa, Honduras, SEPLAN.

- Shahidur, RK; Bakht, Z; Koolwal, GB. 2000. The poverty impact of rural roads: evidence from Bangladesh. Policy Research Working Paper 3875. World Bank.
- Shroeder, L. s.f. Managin and financing rural road: mantenance in developing countries. Decentralization: Finance & Management Proje. Associates in Rural Development, Vermont.
- USAID/GAFSP/UE/Canadá. 2014. Alianza para el Corredor Seco: Marco de Gestión Socio Ambiental. Invest Honduras 2014-2018.
- USAID/IARMA/URL. 2013. Manual para la planificación, diseño, construcción y mantenimiento de caminos rurales con enfoque de gestión y adaptación a la variabilidad y al cambio climático. Guatemala, URL.
- USAID/NEXOS, HELVETAS. s.f. Municipalidad de Belén y San Sebastián (Lempira). Entrega de herramientas y firma de contrato de las empresas asociativas de producción y servicio de mantenimiento vial, Curincunque y Lenca. USAID-NEXOS/HELVETAS/BELÉN/SAN SEBASTIAN, Tegucigalpa
- Walesca, A. 2012. Región Sur de Honduras: Choluteca y Valle. Presentación.
- Wattam, M. 1998. Community participation in rural transport infraestructura. Rural Transport Knowledge Base. Rural Travel and Transport Programa 2001. IT Transport Ltd, Londres
- Webb, R. 2015. Conexión y despegue rural. Lima, Perú, USMP.
- World Bank. 1998. Road deterioration in developing countries: causes and remedies. A WB Policy Study. Washington DC, World Bank

Anexos

ANEXO 1. Objetivos y responsabilidades definidas en el Convenio Marco SAG/EMPRENDESUR Y FCN

Objetivos

General

Mejorar la red vial existente para facilitar el acceso a las zonas productivas y de mercado priorizados por EMPRENDESUR.

Específicos

1. Cooperar en forma complementaria y racional con recursos institucionales, por parte de la SAG/EMPRENDESUR, FCN, municipalidades y comunidades a través de organizaciones locales, en apoyo a las necesidades identificadas, priorizadas y consensuadas.
2. Apoyar a los gobiernos municipales del área de influencia de SAG/EMPRENDESUR, a mejorar o reactivar los caminos rurales terciarios, previamente identificados y detallados en los planes operativos del proyecto.
3. Facilitar el acceso de las unidades productivas al mercado y a la comercialización de productos de las diferentes cadenas de valor que apoya el Programa.
4. Contribuir a elevar el nivel de ingreso y crecimiento económico de las organizaciones y comunidades beneficiadas.

Responsabilidades

En la sección de compromisos de las partes, y específicamente para EMPRENDESUR, el convenio establece, entre otras, las siguientes responsabilidades:

- a. Definir, de forma anual, los caminos por ser mejorados, los cuales se incluirán en el POA de cada año, especificando municipio, comunidades y cantidad de km por atender en cada uno de los proyectos.
- b. Brindar el presupuesto destinado para cada municipio beneficiario para financiar las propuestas técnicas de los proyectos de rehabilitación de carreteras.
- c. Informar al FCN sobre los beneficiarios, el detalle de los proyectos por ejecutar y cualquier otra información requerida que coadyuve a la ejecución de las obras.
- d. Supervisar la ejecución de las obras de mantenimiento y rehabilitación de carreteras que se ejecuten en el marco de este Convenio.

- e. EMPRENDESUR no podrá reconocer gastos para el mejoramiento de tramos carreteros que no contengan los parámetros de elegibilidad establecidos en el diseño de los proyectos.
- f. EMPRENDESUR remitirá al FCN los tramos carreteros que sean elegibles.

Por su parte, entre los compromisos del FCN se planean los siguientes:

- a. Contribuir con apoyo técnico, logístico, administrativo y controles necesarios para garantizar la transparencia en la ejecución de los proyectos.
- b. Construcción de los proyectos de rehabilitación de caminos rurales aprobados por EMPRENDESUR.
- c. Proveer los recursos técnicos especializados que garanticen la calidad en la ejecución de este convenio,
- d. Proveer el apoyo técnico para realizar el levantamiento y memoria técnica de los proyectos identificados que no cuenten con esta información.
- e. El fondo aportado por EMPRENDESUR por medio de este convenio, no será una sustitución, sino una complementariedad del compromiso del FCN para atender las necesidades de mantenimiento y mejoramiento de caminos en el área de influencia de EMPRENDESUR, en los municipios y comunidades donde los objetivos coinciden.
- f. Capacitar a los beneficiarios en las comunidades para el mantenimiento preventivo y post construcción, para garantizar la vida útil de los proyectos.
- g. Ejecutar por sí mismo las actividades definidas en las propuestas técnicas de acuerdo con sus reglamentos, normas y procedimientos administrativos.

Entre las obligaciones que corresponden a las dos partes de este Convenio están:

- a. Evaluación y formulación de proyectos carreteros para el mejoramiento de la red vial en el área de influencia del proyecto.
- b. Analizar, de forma conjunta, la solicitud de infraestructura comunitaria en el área de influencia del programa.
- c. Obtener el consenso de los proyectos de infraestructura, proyectos y programas de inversión y de desarrollo productivo, de los beneficiarios, autoridades municipales y comunidades a través de sus organizaciones.
- d. Elaborar el Plan de Trabajo para la ejecución de este Convenio, el que será presentado y aprobado por ambas instituciones, previo a la NO Objeción del FIDA, destacando que el Plan de Trabajo debe ser adicional al trabajo que hace el FCN en la zona del Programa, sin el presente convenio.
- e. Asignar un técnico que servirá de enlace para la ejecución de este Convenio.

ANEXO 2. Instrumentos elaborados por EMPRENDESUR para apoyar la rehabilitación de caminos rurales

1. Solicitud de apoyo: Infraestructura social básica, sistemas de micro riego, rehabilitación de caminos rurales y planes de manejo de microcuencas (EMPRENDESUR 001-b).
2. Comprobación de información contenida en la solicitud de apoyo para infraestructura social básica, sistemas de micro riego, rehabilitación de caminos rurales y planes de manejo de micro cuencas (EMPRENDESUR 002-b).
3. Evaluación organizacional (EMPRENDESUR 003).
4. Formato Perfil de Inversiones (EMPRENDESUR 004).
5. Criterios para evaluar planes para la rehabilitación de caminos rurales (EMPRENDESUR 005-e)
6. Dictamen de aprobación del Perfil de Inversión (EMPRENDESUR 006)
7. Formato para establecer acciones de inversión en rehabilitación de caminos rurales (EMPRENDESUR 007-e)
8. Acuerdo de Cooperación para el mantenimiento y rehabilitación de caminos rurales terciarios (EMPRENDESUR 007-d)
9. Certificación del Plan de Inversión (EMPRENDESUR 008)
10. Dictamen de aprobación del Plan de Inversión por parte del CTP (EMPRENDESUR 009)
11. Dictamen de aprobación del Plan de Inversión por parte del CDP (EMPRENDESUR 011)

ANEXO 3. Acuerdo de Cooperación (ADC)

El ADC establece las siguientes responsabilidades para los principales actores del proyecto:

Alcaldías municipales

1. Complementar y proporcionar los recursos financieros al FCN en el marco del Convenio suscrito.
2. Suscribir los siguientes **documentos y garantías** a favor del FCN:
 - a. Solicitud de crédito dirigida al FCN, por el monto complementario del total establecido en el ADC.
 - b. Certificación de Resolución del Punto de Acta, mediante el cual la Corporación Municipal aprobó la ejecución del proyecto.
 - c. Suscripción del Pagaré correspondiente a favor del FCN.
 - d. Compromiso de Aporte Municipal y Autorización Municipal, para solicitar de la transferencia municipal, ante la Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización (SDHJGD) y Secretaría de Finanzas, el valor del crédito otorgado en el presente ADC, a favor del FCN, en caso de incumplimiento de este.
3. Realizar actividades preliminares (permisos de servidumbre, trabajos de apertura y otras) para proporcionar las condiciones necesarias a fin de dar inicio a los trabajos de rehabilitación y mantenimiento de caminos rurales terciarios establecidos en el ADC. Dichos trabajos serán cuantificados y reconocidos como contraparte de parte de la Alcaldía Municipal al presente ADC, previa documentación, validación y verificación de estos.
4. Incluir y destinar recursos en los planes de inversión de la Corporación Municipal para los próximos tres años, por concepto de trabajos de mantenimiento preventivo de los caminos rehabilitados en el marco del presente ADC, con el objetivo de garantizar su funcionamiento y sostenibilidad durante la vida útil del proyecto.

Grupo/Organizaciones Beneficiarias

1. Proporcionar su aporte de mano de obra no calificada en las etapas pre, durante y post ejecución de las actividades de rehabilitación de caminos, priorizado en el presente ADC.
2. Gestionar los permisos para la extracción del material selecto y otros materiales locales, así como la donación de ellos, los cuales serán utilizados en los trabajos de rehabilitación y mantenimiento, enmarcados en el presente ADC.
3. Contribuir a la supervisión conjunta con EMPRENDESUR/ALCALDÍAS MUNICIPALES en las actividades de rehabilitación de caminos priorizados en el presente ADC, previa capacitación.

4. Proporcionar el debido mantenimiento preventivo y correctivo requerido a las obras de rehabilitación realizadas en los caminos priorizados en el presente ADC.

Corresponde a EMPRENDESUR

1. Asegurar que la ejecución del presente Convenio se realice bajo el marco de las políticas y lineamientos definidos en el Documento *Ex Ante* de EMPRENDESUR.
2. Previo a la firma del presente ADC, como fase de preinversión, identificar, establecer y priorizar en el CTP los tramos de caminos terciarios a rehabilitar en el sector y su presupuesto, posteriormente, someter dichos tramos al CDP para su aprobación final y luego al FIDA para su No Objeción, como administrador del financiamiento de OFID.
3. Proporcionar los recursos financieros al FCN, disponibles bajo un esquema de supervisión y destinados según el presupuesto aprobado, para la rehabilitación de los tramos de caminos priorizados en este ADC. El 50 % se financiará al inicio de operaciones hasta un punto intermedio de ejecución física, y el 50 % restante para reconocer gastos incurridos por el FCN, en la finalización de las obras físicas, a satisfacción de EMPRENDESUR.
4. Informar al FCN sobre los beneficiarios, detalle de los tramos por ejecutar y cualquier otra información requerida, que contribuya a la ejecución de las obras.
5. Supervisar cada una de las actividades para el mantenimiento y rehabilitación de los caminos terciarios, bajo un esquema de supervisión combinada entre EMPRENDESUR/ Alcaldías y Beneficiarios, lo cual implica un proceso de capacitación en la supervisión de obras viales de EMPRENDESUR a estos últimos.

Corresponde al Fondo Cafetero Nacional (FCN)

1. Contribuir con apoyo técnico, logístico, administrativo y los controles necesarios para garantizar la transparencia en la ejecución de los tramos de caminos rurales terciarios, priorizados en el presente ADC.
2. Administrar los recursos financieros transferidos de EMPRENDESUR y alcaldías, con transparencia y eficiencia.
3. Ejecutar directamente las obras de mantenimiento y rehabilitación de los tramos de caminos rurales terciarios priorizados en el presente ADC, conforme a lo establecido en el diseño de los tramos priorizados, utilizando sus normas, políticas, recursos y mecanismos de control establecidos y vigentes por el FCN.
4. Proveer los recursos técnicos especializados que garanticen la calidad de resultados en la ejecución de las obras estipuladas en este ADC.
5. Preparar y presentar a EMPRENDESUR un informe mensual sobre el avance en la ejecución de las obras, o cualquier información relevante requerida; presentará también un informe final bajo los mismos términos.
6. Capacitar a los beneficiarios en las comunidades de los municipios correspondientes, para el mantenimiento preventivo post construcción, garantizando la vida útil de los tramos rehabilitados.

ANEXO 4. Documentos que conforman el expediente para solicitar No Objeción

1. ADC entre EMPRENDESUR, FCN, Alcaldía y Organización Beneficiaria
2. Alcances del proyecto
3. Arreglos financieros
4. Especificaciones técnicas
5. Mapas
6. Informe de Evaluación
7. Detalle de las comunidades
8. Plan de capacitación para actividades de mantenimiento
9. Indicadores de impacto para caminos rurales
10. Actividades y obras complementarias identificadas
11. Actas del CTP
12. Actas del CDP

ANEXO 5. Proyectos carreteros rehabilitados por EMPRENDESUR (Comunidad, municipio, OB y fecha de ejecución)

	Comunidades, municipios, OB y fechas	Km	Actores	Aportación		Total	%
				Efectivo	Especie		
1	El Trapiche, Choluteca (AAG) 2013/2014	8.4	EMPRENDESUR	1 202 408,44		1 202 408,44	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	1 202 408,44		1 202 408,44	100,00
2	San Ramón Arriba, Choluteca (COMUCAMNEL) 2013/2014	13.0	EMPRENDESUR	2 139 060,26		2 139 060,26	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	2 139 060,26		2 139 060,26	100,00
3	Agua Fría, El Corpus (COCAGUAL) 2013/14	9.6	EMPRENDESUR	1 609 637,38		1 609 637,38	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	1 609 637,38		1 609 637,38	100,00
4	Langue (SOPROCOMA) 2013/2014	13.5	EMPRENDESUR	2 262 909,50		2 262 909,50	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	2 262 909,50		2 262 909,50	100,00
5	San Marcos de Colón (COCASAM) 2013/2014	23.0	EMPRENDESUR	2 118 461,08		2 118 461,08	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	2 118 461,08		2 118 461,08	100,00
6	Lepaterique (HORTISA) 2013/2014	7.0	EMPRENDESUR	1 184 168,46		1 184 168,46	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	1 184 168,46		1 184 168,46	100,00
7	MDC y Tatumbula (PROVIASA) 2013/2014	4.4	EMPRENDESUR	804 226,66		804 226,66	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	804 226,66		804 226,66	100,00
8	La Meseta, Guinope 2013/2014	10.7	EMPRENDESUR	1 777 541,02		1 777 541,02	100,00
			FCN				
			O. Beneficiaria				
			Total	1 777 541,02		1 777 541,02	100,00
9	Curaren, Aguanqueterique 2017/2015	34.15	EMPRENDESUR	5 591 205,36		5 591 205,36	54,49
			FCN		638 994,90	638 994,90	6,23
			Aguanqueterique	798 743,62		798 743,62	7,78
			Curaren	1 597 487,25		1 597 487,25	15,57
			O. Beneficiarias		1 634 426,25	1 634 426,25	15,93
			Total	7 987 436,23	2 273 421,15	10 260 857,38	100,00
10	Mercedes de Oriente, Opatoro 2014/2015	16	EMPRENDESUR	2 994 652,93		2 994 652,93	55,14
			FCN		342 246,05	342 246,05	6,30
			Opatoro	641 711,35		641 711,35	11,82

	Comunidades, municipios, OB y fechas	Km	Actores	Aportación		Total	%
				Efectivo	Especie		
			Mercedes	641 711,35		641 711,35	11,82
			O. Beneficiarias		810 800,05	810 800,05	14,93
			Total	4 278 075,62	1 153 046,05	5 431 121,67	100,00
11	Las Pitas, Apacilagua 2014/2015	4.0	EMPRENDESUR	616 662,00		616 662,00	55,43
			FCN		70 475,67	70 475,67	6,11
			Apacilagua	264 283,76		264 283,76	22,90
			O. Beneficiarias		202 700,00	202 700,00	17,56
			Total	880 945,88	273 157,67	1 154 121,55	100,00
12	Nacaome y San Francisco de Coray 2011/2015	19.90	EMPRENDESUR	2 899 637,50		2 899 637,50	56,72
			FCN		322 789,00	322 789,00	6,31
			Nacaome	605 230,15		605 230,15	11,84
			San Fco. Coray	530 000,00		530 000,00	10,37
			O. Beneficiarias		754 520,00	754 520,00	14,76
			Total	4 034 867,65	1 077 309,41	5 112 177,06	100,00
13	Agua Fria, San Marquitos, Morolica 2014/2015	10.0	EMPRENDESUR	1 866 700,31		1 866 700,31	66,19
			FCN		173 588,61	173 588,61	6,16
			Morolica	303 157,28		303 157,28	10,75
			O. Beneficiaria		476 750,00	476 750,00	16,90
			Total	2 169 857,59	650 338,61	2 820 196,20	100,00
14	Namasigue, El Corpus 2014/2015	15.0	EMPRENDESUR	2 486 825,00		2 486 825,00	57,94
			FCN		265 495,58	265 495,58	6,19
			Namasigue	500 000,00		500 000,00	11,65
			El Corpus	331 869,48		331 869,48	7,73
			O. Beneficiarias		707 625,00	707 625,00	16,49
			Total	3 318 694,80	973 120,58	4 291 815,38	100,00
15	Vado Ancho, Morolica 2016	15.70	EMPRENDESUR	3 105 448,90		3 105 448,90	55,76
			FCN		354 908,50	354 908,50	6,37
			Morolica	443 635,56		443 635,56	7,97
			Vado Ancho	887 271,11		887 271,11	15,93
			O. Beneficiarias		777 847,50	777 847,50	13,97
			Total	4 436 355,57	1 132 755,94	5 569 111,51	100,00
16	Maraita 2016	16.90	EMPRENDESUR	2 805 907,44		2 805 907,44	54,41
			FCN		320 675,14	320 675,14	6,22
			Maraita	1 202 531,76		1 202 531,76	23,32
			Comunidad		828 044,38	828 044,38	16,06
			Total	4 008 439,20	1 148 719,52	5 157 158,72	100,00
17	Ojojona, Lepaterique (Agosto, 2016)	16.6	EMPRENDESUR	3 044 340,98	0	3 044 340,98	55,01
			FCN	0	347 705,00	347 705,00	6,29
			Ojojona	652 358,78	0	652 358,78	11,79
			Lepaterique	652 358,78	0	652 358,78	11,79
			Comunidad	0	836 705,00	836 705,00	15,12
			Total	4 349 058,54	1 184 629,68	5 533 688,22	100,00



Representación Honduras, Apdo. 1410
Tegucigalpa, Honduras, C.A.
Tels. (504) 2221-5047, 2221-4938
Correo: iica.hn@iica.int
Sitio web: www.iica.int/es/countries/honduras