



Guía de Herramientas Municipales
para la Promoción del

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



GUÍA de **HERRAMIENTAS**

MUNICIPALES para la

PROMOCIÓN del **DESARROLLO**

ECONÓMICO LOCAL

338.43
F-981-g

Fundación DEMUCA

Guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local / Fundación DEMUCA. - San José, C.R. : DEMUCA, 2009. 188 p.

ISBN 978-9968-809-50-4

1. Desarrollo Económico. 2. Desarrollo Local. 3. Gobierno local.
4. Promoción del Empleo. 5. Planificación Estratégica.
6. Competitividad Territorial. I. T.

Fundación DEMUCA

Manuel Rodríguez Macià
Coordinador Político Regional

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva

Patricia Solano Brenes
Directora Técnica Regional

Dirección Técnica

Juan Manuel Baldares del Barco
Coordinador Regional del Programa de Fortalecimiento Institucional

Dirección Editorial

Fanny Ramírez Esquivel
Coordinadora Regional Programa de Comunicación

Director de Investigación

Autor de Guía
Luis Miguel Rojas Morán
Consultor internacional, experto en Desarrollo Económico Local

Sistematización de Experiencias Municipales en DEL

Gerardo Vásquez, Guatemala
Luis Castillo, Honduras
Osman Ordoñez, Honduras
Luis Ricardo Peña, El Salvador
Mirna Romero, El Salvador
Carlos Fernando López, Nicaragua
Rigoberto Saavedra, Panamá
Jorge Solís, Panamá
Gregorio Sánchez, República Dominicana
Pedro Bacca Lanza, República Dominicana
Reynaldo Peguero, República Dominicana

Fotografía de portada

Ronald Reyes Sevilla

Diseño y diagramación

AQVdesign
(506) 8917-6464

© Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe –Fundación DEMUCA-

Primera edición: mayo 2009
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

Índice

Acrónimos.....	vi
Presentación	vii
Introducción	ix
CAPÍTULO I	1
Aspectos conceptuales sobre la gestión municipal para la promoción del desarrollo económico local.....	3
1.1. Desarrollo local y gestión del territorio	3
1.2. Noción del sistema económico local y conceptos claves sobre actividades productivas.....	5
1.3. La gestión pública y la planificación territorial.....	9
1.4. La competitividad territorial y el acondicionamiento de factores necesarios para el DEL	9
1.6. Identidad territorial y competitividad	11
1.7. Cooperación público - privada y el pacto territorial	12
1.8. El desarrollo de capacidades.....	13
1.9. Políticas públicas locales, iniciativas y herramientas.....	13
1.10. El rol de la municipalidad en los procesos DEL.....	15
CAPÍTULO II	17
Ruta metodológica para la promoción e institucionalización municipal del desarrollo económico local.....	18
2.1. Analizar el marco normativo y el contexto de la experiencia nacional e internacional.....	18
2.2. Institucionalizar la función del en la municipalidad.....	18
2.2.1 Creación e institucionalización de la gerencia de desarrollo económico local	18
2.2.2 Elaboración e implementación de instrumentos básicos de gestión de la GDEL.....	21
2.2.3 Creación del comité municipal para el desarrollo económico local (COMUDEL)	22
2.3. Constitución de un comité impulsor DEL.....	23
2.4. Formulación del plan de desarrollo económico local (PDEL)	23
2.5. Implantación del PDEL	24
CAPÍTULO III	25
La planificación estratégica territorial y el PDEL.....	26
3.1. La planificación estratégica	26
3.1.1 Características principales del proceso de planificación estratégica a nivel local	27
3.1.2 El ciclo de la planificación estratégica.....	27
3.1.3 Condiciones en el gobierno local para el proceso de formulación del PET	28
3.2. El plan de desarrollo económico local (PDEL)	28
3.2.1 Acuerdo del proceso con la autoridad local	29
3.2.2 Convocatoria.....	29
3.2.3 Instalación de la asamblea local	29
3.2.4 Elaboración del diagnóstico económico local	29
3.2.5 Taller participativo: foda	34
3.2.6 Determinación de la visión.....	36
3.2.7 Determinación de los objetivos estratégicos	47

3.2.8	Identificación de programas y proyectos	48
3.2.9	Aprobación y difusión del plan e inicio de la implantación	53
3.3	Dificultades en la implementación de los PDEL y sugerencias exitosas para superarlas	54
CAPÍTULO IV		57
Iniciativas de promoción empresarial (IPE).....		58
4.1	Políticas públicas para la promoción empresarial local.....	58
4.1.1	Promoción de nuevos emprendimientos.....	58
4.1.2	Mejora del proceso productivo para el incremento de la productividad	59
4.1.3	Información sobre creación y formalización de empresas y articulación con la oferta de servicios empresariales	59
4.1.4	Búsqueda y apertura de mercados y articulación comercial	60
4.1.5	Cooperación empresarial y asociatividad.....	60
4.1.6	Promoción y desarrollo de cadenas productivas.....	60
4.1.7	Integración de la economía informal a los procesos DEL	62
4.2	Herramientas para la promoción empresarial local.....	62
4.2.1	Construcción y apropiación de un modelo territorial de desarrollo de proveedores, entre grandes, medianas y pequeñas empresas.....	62
4.2.3	Vivero de empresas	63
4.2.4	Centro o ventanilla municipal de servicios de promoción y desarrollo empresarial	63
4.2.5	Concursos de planes de negocio para la creación de nuevas empresas.....	65
4.2.6	Feria de productores	68
CAPÍTULO V		73
Iniciativas locales para la promoción de empleo		74
5.1	Oficina municipal de empleo.....	74
5.2	Articulación laboral	74
5.2.1	Bolsa de empleo	75
5.2.2	Pactos territoriales de empleo	76
5.3	Formación y capacitación.....	77
5.3.1	Formación ocupacional	78
5.3.2	Capacitación, asesoría y orientación para la búsqueda de empleo	78
5.4	Festivales productivos	79
5.5	Generación de empleo directo por las municipalidades	81
CAPÍTULO VI		83
Políticas y herramientas para la competitividad territorial		84
6.1	Fortalecimiento en la gestión de las competencias básicas municipales	84
6.1.1	Ordenamiento territorial	84
6.1.2	Mercados municipales.....	85
6.1.3	Fortalecimiento de las finanzas municipales.....	86
6.1.4	Eliminación de barreras administrativas para la constitución y formalización empresarial: simplificación de trámites municipales	86
6.1.5	Ornato y competitividad.....	87
6.1.6	Rastros municipales	88
6.1.7	Gestión e infraestructura vial.....	88
6.2	Marketing territorial, cultura e identidad	88
6.3	Iniciativas para el fortalecimiento en la educación	89
6.3.1	Formación de competencias laborales y articulación de la oferta educativa con el mundo productivo.....	89

GUÍA DE HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA LA
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

6.3.2	Mejoramiento de la gestión escolar	89
6.3.3	Fortalecimiento de la gestión local de la educación	89
6.3.4	Fortalecimiento de la integración de la universidad a la generación de más oportunidades de desarrollo productivo y de sistemas de innovación	89
BIBLIOGRAFIA		91
ANEXO		93
Compendio de buenas prácticas municipales en desarrollo económico local en Centroamérica y República Dominicana		94
Guatemala		95
2.1	Promoción de la dinámica empresarial de la asociatividad de productores de tomate. iniciativa de la Municipalidad de Santa Lucía Utatlán y de la Mancomunidad de Municipios Tz'olujá.....	95
Honduras		101
3.1	Simplificación de trámites en los permisos de operación y construcción mediante la creación de la ventanilla única en el Municipio de Comayagua.....	101
3.2	Mejoramiento del nivel de competitividad de los artesanos en Santa Rosa de Copán.....	110
El Salvador		119
1.1	La generación de empleo local y emprendimientos en el Asentamiento Nao-San José.....	119
1.2	Plan de desarrollo, ordenamiento y uso estratégico del territorio en la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés.	123
1.3	Festival gastronómico del Municipio de Juayúa, Departamento de Sonsonate	132
Nicaragua		138
4.1	Promoción de microempresas de mantenimiento de caminos rurales en el Municipio de San Juan del Sur.....	138
Panamá		145
5.1	Fortalecimiento de la gestión socioeconómica local mediante la creación del mercado público de San Felipe de Neri	145
5.2	Fortalecimiento del sector de pesca artesanal de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Coiba en Veragua.....	148
5.3	Promoción de nuevas actividades económicas, desarrolladas por el grupo de mujeres progresistas de Macaracas, dedicadas a la elaboración de embutidos de manera artesanal	153
República Dominicana		158
6.1	Identidad, imagen y mercadeo del municipio de Santiago de los 30 caballeros.....	185
6.2	Implantación del sistema municipal de estacionamientos regulados (SMER) en el centro histórico del Municipio de Santiago de los 30 Caballeros	158
6.3	El carnaval vegano: integración y creatividad entre la autoridad local y la sociedad civil del Municipio de la Vega.....	177

Lista de acrónimos

AT	Asistencia Técnica
CIL	Centro de Información e intermediación Laboral
CITE	Centro de Innovación Tecnológica
COMUDEL	Comité Municipal para el Desarrollo Económico Local
CODE	Conozca de Empresas
DEL	Desarrollo Económico Local
ETP	Equipo Técnico del Plan
FODA	Fortalezas Oportunidades Debilidades y Amenazas
GIN	Generación de Idea de Negocio
GDEL	Gerencia de Desarrollo Económico Local en la Municipalidad
ILE	Iniciativas Locales de Empleo
IPE	Iniciativas de Promoción Empresarial
ISUN	Inicie su Negocio
MYPE	Micro y Pequeña Empresa
P-P	Público - Privado
PET	Plan Estratégico Territorial (local)
PDEL	Plan de Desarrollo Económico Local
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
POA	Plan Operativo Anual/ Municipal
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SIME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SMER	Sistema Municipal de Estacionamientos Regulados
TLC	Tratado de Libre Comercio
UMPE	Unidad Municipal de Promoción Empresarial
VUT	Ventanilla Única de Trámites

Presentación

La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe –Fundación DEMUCA- y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID-, están llevando a cabo el Proyecto “Apoyo al Municipalismo y al Poder Local en Centroamérica y El Caribe”, el cual tiene como objetivo consolidar la gobernabilidad democrática y promover un desarrollo local con equidad social en el marco de una gestión descentralizada del territorio.

Dentro de este proyecto se contempla la necesidad de analizar y realizar propuestas para la mejora de las prácticas municipales de desarrollo económico local.

En este sentido, la mayoría de analistas consideran que buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local surgen como reacción a las situaciones de crisis económica y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas circunstancias.

Es así como, la profundización de la democracia en el ámbito municipal exige a las autoridades locales presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en temas de desarrollo productivo y de empleo. De esta forma, el fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local y la competitividad territorial es una etapa importante en el proceso de desarrollo institucional de los gobiernos locales, hacia sistemas y funciones de gobierno más avanzadas.

En este contexto, resulta clara la necesidad de analizar las posibilidades de los gobiernos municipales de potenciar su liderazgo en procesos de desarrollo económico local a través de políticas y herramientas eficaces.

Por lo anterior, a partir del 2008 la Fundación DEMUCA inició un proceso integral de generación de conocimiento, capacitación y sensibilización política y técnica para potenciar la formulación e implementación de políticas y herramientas municipales de desarrollo económico local en la región.

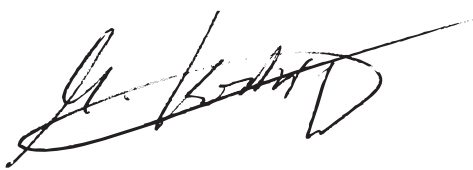
Como primer paso de este proceso se creó la Red Regional de Autoridades y Funcionarios Municipales por el Desarrollo Económico Local. Dicha Red trabajó en la identificación y sistematización de alrededor de 15 buenas prácticas municipales de desarrollo económico local en la región. Con base en estos el señor Luis Miguel Rojas Morán, especialista de reconocida trayectoria internacional en el tema del desarrollo económico y gestión local, elaboró esta “Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local”.

La guía hace referencia a enfoques, estrategias, estructuras e instrumentos necesarios para promover la economía local y se concentra en la intervención de la municipalidad en su rol de liderazgo, así como el papel de otros actores locales en el proceso.

Asimismo el documento, ha enfatizado al proceso de planificación estratégica y gestión municipal para la

promoción del desarrollo económico local. En este marco, y como resultado del proceso de formulación del Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL), la guía propone una serie de instrumentos orientados a actuar sobre la empleabilidad, empresarialidad y competitividad local.

Por ello, esta guía pretende convertirse en un instrumento de consulta para la acción y reflexión de procesos de promoción de las economías locales, en tanto aporta a la institucionalización de esta función municipal y brinda herramientas de gestión para hacer posibles localidades productivas, promotoras del empleo y eficientes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.



Manuel Rodríguez Macia
Coordinador Político
Fundación DEMUCA



Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva
Fundación DEMUCA

Introducción

Existe el reconocimiento entre especialistas que las políticas tradicionales de desarrollo han fracasado a la hora de garantizar un desarrollo sostenible y creación de empleo en los países latinoamericanos. El énfasis de estas políticas normalmente pone el acento en programas de infraestructura y en atracción de inversión extranjera, sin tomar en cuenta procesos económicos en los espacios locales y regionales animados por las empresas de pequeña escala. Es por ello que las estrategias recientes de desarrollo territorial tienden a centrarse más en lo que se conoce como factores endógenos capaces de aprovechar las oportunidades del entorno: el tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional local.

La consecuencia de este cambio ha sido la puesta en marcha de estrategias de desarrollo novedosas, agrupadas bajo el nombre de Desarrollo Económico Local (DEL), en la que los factores endógenos se integran con la infraestructura y la inversión extranjera directa, dando lugar a programas integrales, que crean entornos favorables y aseguran el aprovechamiento del potencial económico de cada localidad o región. Por su parte, la ejecución de proyectos de DEL ha permitido un avance en los métodos y herramientas de gestión para el desarrollo.

La presente Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local pretende brindar herramientas para que los gobiernos locales puedan enfrentar el gran reto que supone la competitividad territorial, la lucha contra la pobreza y la promoción del trabajo decente. Es decir, que las municipalidades y sus formas asociativas logren una mirada estratégica más allá de la simple promoción empresarial, que permita resultados e impactos en los ingresos y mejores condiciones de trabajo de las personas de nuestros países.

La Guía está organizada en seis capítulos. El primero desarrolla los aspectos conceptuales para la promoción del desarrollo económico local y una eficiente gestión territorial por parte de las municipalidades. El segundo propone una ruta metodológica para la institucionalización de las funciones de desarrollo económica local en las municipalidades. El tercer capítulo presenta una propuesta metodológica para la formulación del Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL). El cuarto capítulo desarrolla una serie de políticas y herramientas para la promoción de la empresarialidad local. El quinto trata sobre políticas y herramientas para la promoción de la empleabilidad local, mientras que el sexto propone una serie de políticas y herramientas para el fortalecimiento de la competitividad territorial.

Es importante destacar, que el desarrollo de políticas e instrumentos se apoyan en estudios de caso y sistematizaciones de buenas prácticas realizadas por la Red Regional de Autoridades y Funcionarios Municipales por el Desarrollo Económico Local. Dichos casos han sido analizados en los últimos meses por personal de municipios o mancomunidades de la región y se presentan en el Anexo con el objetivo de animar a las municipalidades de Centroamérica y República Dominicana en la promoción del DEL.

La Guía está dedicada a las autoridades y personal de nuestros gobiernos locales, quienes desde diversas partes de Centroamérica y El Caribe contribuyen a cambiarle el rostro a las municipalidades con el fin de que puedan constituirse en verdaderos gobiernos locales conductores de procesos de desarrollo local.

Luis Miguel Rojas Morán

Autor de esta guía de herramientas municipales para la promoción del desarrollo económico local

Capítulo I

**Aspectos conceptuales sobre la gestión municipal
para la promoción del desarrollo económico local**

Aspectos conceptuales sobre la gestión municipal para la promoción del desarrollo económico local

1.1 Desarrollo local y gestión del territorio

Existen no muy pocas definiciones sobre desarrollo local. Para efectos de esta Guía se utiliza la siguiente definición: “El desarrollo local es un proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales y político-administrativos del nivel local (municipios = territorio) que deben constituirse en unidades de planificación, de diseño de estrategias y proyectos de desarrollo con base a los recursos, necesidades e iniciativas locales. Este proceso incorpora las dinámicas del desarrollo sectorial, funcional y territorial, que se emprenden desde el Estado, las organizaciones sociales y la empresa privada en el territorio.” (Rojas, 2005)

“El desarrollo local es integral; es decir, incorpora en el diseño de sus planes al conjunto de dimensiones presentes en el territorio: social, económico, ambiental, etc. Por ello, iniciar un proceso de desarrollo local debe permitir favorecer el crecimiento económico, la democracia política y el progreso social, de modo que se vaya alcanzando el desarrollo humano sostenible.” (Rojas, 2005)

Se puede agregar a estas definiciones, que el DEL es un proceso que promueve el gobierno local en alianza con otros agentes, con el propósito de ampliar la base económica local, acumulando y capitalizando sus excedentes, fortaleciendo el tejido económico y generando el desarrollo de un entorno competitivo, que posibilite el desarrollo de las empresas, la generación de empleo local y luchar de manera efectiva contra la pobreza. Este proceso exige el diseño y la implementación de una estrategia de desarrollo continuo, utilizando los recursos locales y el desarrollo de innovaciones en un contexto de competencia globalizada. Al mismo tiempo, busca formas de conectar las políticas de desarrollo local, regional y nacional en un sólo marco de actuación integrador.

“Desarrollo Económico Local es un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos (internos) existentes en una determinada zona, es capaz de estimular su creci-

miento económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida de la comunidad local”. (Albuquerque, 1996). Más tarde el mismo autor, plantea que el DEL “no se sustentan en el desarrollo concentrador y jerarquizado, basado en la gran empresa industrial y la localización en grandes ciudades, sino que buscan un impulso de los recursos potenciales de carácter endógeno tratando de construir un “entorno” institucional, político y cultural de fomento de las actividades productivas y de generación de empleo en los diferentes ámbitos territoriales”. (Albuquerque, 2004)

Es por ello que el DEL es una apuesta de organización, coordinación y funcionamiento de elementos del sistema económico local, que en la búsqueda de un mejor desenvolvimiento de sus procesos, acondiciona el territorio con determinados factores, logrando generar mejores condiciones de vida para la población. En esta búsqueda, se dota de un instrumento orientador (plan), el cual establece una serie de objetivos para lograr la competitividad del territorio, de las empresas y en la generación de empleo local. La implantación del plan (ejecución de proyectos y programas) requiere de estructuras políticas o instancias de cooperación del sector público con el privado y el fortalecimiento de las capacidades de la institución municipal, para la formulación, gestión y ejecución de los proyectos (estructuras técnicas).

La Fundación DEMUCA entiende el DEL como un proceso participativo y coordinado entre los distintos niveles del Estado y los principales actores de la sociedad civil y del sector productivo, que conduce a generar mayor bienestar de la ciudadanía mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en los territorios y la dinamización equitativa de sus economías.

Municipalidad y gestión del territorio: Desarrollo territorial

El enfoque de DEL, promueve una gestión en la que las municipalidades deben desarrollar capacidades institucionales que les permitan trascender de las tradicionales competencias que las asocian a entidades meramente prestadoras de servicios públicos (limpieza, mataderos, administración de mercados, construcción de infraestructura vial, etc.) para asumir un rol de promotores del desarrollo integral y la dinamización de sus economías.

Lo anterior, es lo que se conoce como una gestión “territorializada”, ya que conociendo la realidad local incorpora un conjunto de acciones en diferentes ejes o dimensiones, tanto económicas como sociales, que permite desarrollar competitivamente al territorio. Sólo así, la municipalidad podrá mejorar de manera integral la calidad de vida en su jurisdicción y asumir un rol determinante en la promoción del desarrollo. (Albuquerque, 1997)

Así, el rol de la gestión municipal debe impulsar procesos sustentables de desarrollo local; producto de la coordinación con otros niveles del Estado, con los sectores productivos y con la sociedad civil; al mismo tiempo debe facilitar la generación de nuevas capacidades en la población y estimular los derechos y la participación ciudadana.

Desde una gestión integral, lo local se complementa con lo territorial, de manera que se trascienden las visiones cortoplacistas y tradicionales que continúan ligando a la municipalidad a una entidad estrictamente prestadora de servicios básicos, para convertirse en una promotora de capacidades y ampliación de derechos de la ciudadanía.

El punto de partida en la adopción de este enfoque en las municipalidades consiste en una clara definición de la misión o compromiso institucional con relación al desarrollo de sus territorios. A partir de ello, se desprenderán las diversas funciones (muchas establecidas en la ley o código municipal respectivo) que son apropiadas según su realidad. La determinación de las competencias es también, un elemento a tomar en cuenta para facilitar el trabajo con los otros niveles de gobierno; ya que este enfoque requiere ser asumido por los diferentes niveles del Estado y en particular de los sectores (ministerios) en un esfuerzo que se puede denominar “territorializar lo sectorial”.

Entre los impactos positivos más relevantes que tiene la adopción del enfoque territorial en las políticas sectoriales para el desarrollo se pueden mencionar:

- Favorece la transición de una visión y gestión sectorial a una gestión más integrada y multidimensional.
- Promueve la diferenciación de políticas, en función de las necesidades y potencialidades propias de cada territorio.

- Moviliza recursos, conocimientos, compromisos y alianzas para el ordenamiento y la competitividad territorial.
- Alienta la participación ciudadana y empresarial en la generación de valor agregado del territorio (local o regional).
- Incrementa la efectividad de las políticas de gestión microeconómica y mejora su legitimidad, al conocer con mayor detalle las potencialidades y capacidades específicas locales, e incorpora a los diversos actores de un territorio a los procesos de planificación y programación presupuestal.
- Fortalece la institucionalidad pública local, al requerir la construcción de capacidades para planificar, programar, desarrollar alianzas, coordinar, etc.

Identificar y priorizar los ejes económicos en cada territorio

El DEL debe posibilitar el crecimiento de la economía local a partir de la identificación de sus vocaciones productivas que permitan, a su vez, su especialización competitiva.

En cada localidad existen núcleos económicos claves que necesitan consolidarse como fuentes de riqueza de los territorios y en esa misma medida “arrastrar” en su dinámica a otros sectores emergentes. Es decir, se trata de impulsar o fortalecer actividades económicas rentables y sostenibles que permitan generar ingresos y fuentes de trabajo para la población.

Dotar a los grupos y sectores más vulnerables con capacidades tiene consecuencias en la lucha contra la pobreza, solo si se ubican en un contexto donde el territorio les ofrezca nuevos empleos y oportunidades económicas.

Establecimiento de iniciativas específicas para el Desarrollo Económico Local

Los procesos DEL, combinan tres tipos de iniciativas: Iniciativas Locales de Empleo (ILE), las Iniciativas de Promoción Empresarial (IPE) e iniciativas para atraer nueva inversión o localización de nuevas actividades económicas (marketing del territorio), para posibilitar

el desarrollo de ventajas competitivas y mejorar las condiciones y el entorno socioeconómico desde una perspectiva estratégica. (Catalina Victory, 1997)

Estos tres elementos combinados deben estar presentes en toda estrategia de promoción DEL, ya que no puede ser confundido con iniciativas parciales que, por ejemplo, se limitan a la promoción empresarial, olvidando su incidencia en la generación de empleo, la calidad del trabajo y la competitividad del territorio.

1.2 Noción del sistema económico local y conceptos claves sobre actividades productivas

Encadenamiento productivo

Está referido a las relaciones comerciales que se establecen entre empresas en torno a la generación y producción de bienes y servicios determinados. Puede darse desde empresas de pequeña escala hacia grandes empresas, como también entre empresas de similar tamaño que se “encadenan” para producir complementariamente un producto final y su comercialización. Los encadenamientos productivos son muy importantes ya que promueven una mayor incorporación de empresas y personas al entretendido productivo local, lo cual a su vez genera una mejor repartición de los beneficios económicos del territorio.

Por ejemplo, una empresa mediana de muebles de madera realiza un conjunto de adquisiciones, en insumos, piezas y partes de maquinarias, etc. También compra servicios de mantenimiento, aseo, pintura, etc. Todas estas compras, que conforman la demanda de bienes y servicios por parte de la empresa, son necesarias para su operación. En este caso, se puede diseñar un encadenamiento productivo, de modo que parte de esa demanda sea provista por micro, pequeñas y medianas empresas del territorio, para lo cual se requiere una política de desarrollo de proveedores.

Es decir, identificado el tejido productivo - económico local y conocida la demanda de una mediana o gran empresa, se trata de organizar, capacitar y dar asistencia técnica a unidades económicas de menor escala para que estén en condiciones de proveer parte de esa demanda, en términos de cantidad y calidad. De este modo, la batería de instrumentos de fomento

dispuesta por el Estado, puede combinarse y enfocarse hacia una oportunidad de mercado específica abierta por la demanda de las empresas.

También pueden darse encadenamientos entre un conjunto de pequeñas empresas de confecciones: una hace el corte a partir del diseño, otra se hace cargo de unir las piezas y colocar los accesorios, otra de vender el producto, etc. Esto también puede ser generado a través de una utilización de los instrumentos de fomento dirigidos a ese efecto. En este sentido, el conocimiento de los sistemas económicos locales es fundamental.

Sistemas económicos locales

Un sistema económico local está constituido por el conjunto de actores productivos y de relaciones económicas y socio-laborales en torno a un rubro de la economía, que tienen un cierto grado de coherencia socio-económica y territorial, no necesariamente coincidente con la división administrativa del territorio. (Albuquerque, 1997)

Como en los territorios la mayoría de empresas son de pequeña escala, estos sistemas económicos locales en general, no alcanzan a constituirse en “clusters” o conglomerados productivos. Más bien, requieren de un conjunto de apoyos para incrementar su competitividad, y así fortalecerse como unidades económicas sustentables en el tiempo, para mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de ingreso de los que en ellas laboran y para tener un mayor efecto multiplicador en la generación de riqueza de ese territorio.

Se puede decir entonces que el DEL es una propuesta de organización, coordinación y funcionamiento de los elementos del sistema económico local, que busca un mejor desenvolvimiento de procesos, para lograr mayor eficiencia o rendimiento, es decir, mejor uso de los recursos para mejores y mayores resultados, en beneficio de la localidad. Identificar los sistemas económicos locales tiene gran importancia para la gestión de las políticas de fomento y sus instrumentos, y más aún, para la gestión municipal. Desde la perspectiva del desarrollo de los espacios locales, un adecuado acondicionamiento del entorno territorial es lo fundamental para la expansión del sistema económico cuyo efecto multiplicador potencial es

muy significativo, dado que en el interior de éste hay una trama de relaciones entre diversas actividades productivas, tecnológicas, comerciales, organizativas, entre otras.

Para efectos prácticos, lo importante de este concepto es empresas con un perfil económico común, se agrupan de manera que requieren de un conjunto de bienes, servicios, soporte tecnológico, investigación, normas apropiadas, entre otros, sobre el cual diversos actores e instituciones, pueden constituir una plataforma de competitividad, con base en el plan de desarrollo, que posibilite la dinamización del sector productivo, subsector o “producto estrella” con el propósito de fortalecerlo, expandirlo, hacerlo más competitivo y eficiente.

Al disponer de los factores debe generarse un entorno favorable para el desarrollo de la economía, de manera que se construyan plataformas locales de competitividad, es decir, instancias de cooperación coherentes al plan, complementarias, articuladas y orientadas a la especialización productiva.

Enclave económico

El enclave económico es una actividad productiva que ofrece muy limitadas posibilidades de encadenamientos; por tanto, difícilmente se puede generar en torno suyo, un sistema productivo local dinámico con un efecto multiplicador en la comunidad en términos de bienestar, generación de riqueza y difusión tecnológica.

Por ejemplo, las grandes empresas que extraen materias primas constituyen un enclave económico en el territorio, ya que su producto final prácticamente no tiene valor agregado, por lo que no se producen encadenamientos productivos.

Contexto económico general

Es el marco dado por las políticas nacionales e internacionales, que establece las condiciones en las cuales opera el tejido productivo local. En las decisiones sobre el contexto general, el nivel local tiene escasa posibilidad de influencia; sin embargo, estas decisiones influyen fuertemente en el territorio, pudiendo constituir tanto una oportunidad como una amenaza a la economía local.

En este apartado podríamos mencionar las políticas macroeconómicas, los tratados de libre comercio porque pueden tener efectos negativos o positivos sobre determinado sector del tejido productivo local y las Intervenciones o desarrollo de actividades económicas en la proximidad geográfica que modifican el escenario de la economía local; por ejemplo, grandes obras de infraestructura como puertos, aeropuertos, apertura de pasos fronterizos, carreteras importantes, etc.

Los actores en el sistema económico local

En cada localidad existen diferentes actores que conforman lo que se conoce como el sistema económico local, estos son: el Gobierno Local, empresas de bienes y servicios (industria, comercio, etc.), organizaciones de servicios de soporte técnico y formativo (organizaciones no gubernamentales, universidades, tecnológicos), instituciones de soporte financiero, instituciones públicas, grupos asociados, etc. La actuación coordinada de estos y su relación con otros de nivel regional y nacional, hace posible el desarrollo de una serie de condiciones necesarias para el desarrollo de la economía local, en el marco de un enfoque sistémico e integral del desarrollo.

En el proceso DEL, cada actor del sistema económico local debe cumplir funciones muy claras relacionadas a su misión institucional.

Cuadro 1.1
Funciones de los actores del sistema económico local

<p>Municipalidad</p>	<p>Gobierno local que ejerce funciones y competencias en su jurisdicción. Dependiendo del país tienen mayores o menores competencias en promoción DEL, pero más allá de las leyes, las municipalidades deberían:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un área específica de promoción DEL (órgano de línea¹) que realice acciones de promoción empresarial y del empleo, y gestionar de manera transversal el DEL. • Liderar la construcción de una visión común de desarrollo territorial. • Promover la ordenación y control del territorio con base en su vocación y potencialidad productiva. • Velar por la inclusión de todos los grupos y sectores, sobre todo los más vulnerables, en los procesos de desarrollo local. • Promover actividades económicas sostenibles que generen trabajo decente. • Proveer servicios públicos de calidad que potencien la competitividad del territorio. • Crear un entorno favorable al desarrollo económico fortaleciendo los factores DEL. • Simplificar los procedimientos administrativos de los procesos vinculados a la formalización y promoción empresarial. • Dotar de infraestructura y servicios públicos adecuados para el desarrollo y competitividad territorial.
<p>Mancomunidades o asociaciones de municipalidades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formular estrategias conjuntas DEL para la mancomunidad, favoreciendo a varios municipios de manera conjunta. • Formular y gestionar la ejecución proyectos de servicios públicos e infraestructura favoreciendo a varios municipios (manejo desechos, carreteras, agua, riego) reduciendo los costos para cada municipio. • Formular y ejecutar proyectos de fomento productivo de un sector productivo en común. • Instalar personal técnico para el apoyo de los procesos de DEL en cada municipalidad.

1. Los órganos de línea son aquellos que, en la organización municipal, hacen posible el logro de la misión o finalidad de la municipalidad (servicios e iniciativas de promoción del desarrollo local) y tienen una relación directa con los/as vecinos/as.

<p>Empresas y organizaciones empresariales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Velar por el mejoramiento de su actividad económica, su empresa y participar en encadenamientos productivo-comerciales, consorcios y otras formas asociativas convenientes. • Procurar tener proveedores locales para los productos y servicios requeridos, en la medida que garanticen el cumplimiento de estándares de calidad y precio. • Promover la innovación empresarial. • Promover la competitividad territorial. • Promover y participar en los convenios de gestión y pactos territoriales pro-DEL que se efectúen en el municipio. • Incentivar entre sus miembros y accionistas las políticas, metodologías y herramientas pro-DEL. • Participar en los procesos de planificación y en las acciones que posibiliten su ejecución. En especial en los comités de gestión, mesas de concertación, etc.
<p>Universidades y centros de formación tecnológica</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir en la generación o adaptación de tecnología para las actividades económicas locales y ponerla a disposición del sector privado empresarial mediante actividades como la investigación, capacitación, asistencia técnica y la extensión social. • Producción y gestión de información especializada a nivel local y regional, que sea soporte de los procesos de planificación, gestión, etc. • Adecuar su currícula y servicios de manera que sean coherentes a las vocaciones productivas del territorio y coadyuven mediante la formación profesional y la investigación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo local. • Promover el desarrollo de una cultura emprendedora y de valores proactivos al desarrollo en los y las estudiantes.
<p>Entidades públicas sectoriales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir con recursos económicos y técnicos (personal, tecnología, información) al cumplimiento de las estrategias de DEL, aún cuando su nivel de decisiones podría depender siempre de los niveles jerárquicos ubicados fuera de la localidad. • Elevar a nivel de políticas públicas nacional o regional las políticas públicas locales que hayan sido exitosas. • Apoyar con sus recursos las estrategias definidas en los planes DEL locales.
<p>Entidades de cooperación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con líneas de apoyo hacia el sector económico local (asistencia técnica, asesoría para la organización gremial, asesoría para la comercialización y articulación con mercados, etc.) y/o hacia el fortalecimiento institucional municipal. • Brindar sus apoyos ya sea directamente o a través de ONG's locales, en el marco de la estrategia o plan DEL. • Conocer y promover las estrategias DEL a nivel país y de las regiones en las que intervengan. • Promover pasantías e intercambios de experiencias DEL con otras municipalidades del país e internacionales.

1.3 La gestión pública y la planificación territorial

Una gestión eficiente del desarrollo económico en el ámbito local requiere incorporar dentro del accionar de los gobiernos locales un nuevo modelo de gestión pública basado en el enfoque territorial que enfatiza la promoción del desarrollo económico y social de manera sistémica e integral.

Este enfoque debe permitir la construcción y movilización de los recursos de los territorios (municipios) en función del desarrollo de sus objetivos estratégicos y sus ventajas comparativas y competitivas. Sin embargo, una de las condiciones para ello es la generación de instrumentos y enfoques que desde la planificación, y de una manera sistémica, orienten y permitan medir los esfuerzos en pro del desarrollo local.

En tal sentido una gestión eficiente en el proceso de desarrollo requiere de instrumentos que se constituyan en soporte básico para el proceso de planificación para hacer de este, un esfuerzo sistémico donde los planes se articulen unos con otros.

El sistema de planificación municipal se debe organizar con el propósito de mejorar la toma de decisiones y disponer de un instrumento guía para la acción pública en la localidad. La puesta en marcha de un sistema de planificación permite también utilizar la evaluación y el mejoramiento continuo en la gestión pública con el objetivo último de potenciar el bienestar de la población.

Esto solo será posible si:

- Los planes son consistentes, coherentes y viables.
- Nacen de procesos participativos y promueven la construcción de la institucionalidad necesaria para su sostenibilidad (mesas temáticas, redes, etc.).
- Se construyen las capacidades municipales necesarias para la ejecución de los programas y proyectos (unidades formuladoras y oficinas de programación de inversiones).
- Desarrollan una cultura de monitoreo y evaluación de procesos, efectos, resultados e impactos y se sistematizan las experiencias

posibilitando la identificación y difusión de los aprendizajes.

- Los órganos de apoyo de la gestión local se convierten en el soporte de recursos para las tareas de los órganos de ejecución de las políticas locales y de asesoría (que proveen información adecuada y oportuna a la alta dirección de los gobiernos locales para la toma de decisiones).

1.4 La competitividad territorial y el acondicionamiento de factores necesarios para el DEL

“La competitividad territorial, es la capacidad efectiva de un territorio (localidad, región) para incrementar su producción de manera sostenida en base a la inversión empresarial y en la elevación social de la productividad, como las bases de la generación de riqueza y de bienestar con equidad. La productividad de un territorio es la relación existente entre las salidas (los productos) y las entradas (los insumos), en y para, producir bienes y servicios. Es la capacidad de un territorio de generar valor agregado.” (Aguad, 2004).

Se puede también conceptualizar a la competitividad territorial como la capacidad de un territorio para desarrollarse de manera sostenida en un contexto de competencia globalizada. La competitividad del territorio permite mejorar el posicionamiento de la localidad en el sistema de ciudades, mediante procesos de mejoramiento del entorno local e innovación tecnológica (valor agregado – ventajas) en las actividades productivas (producto – proceso – gestión empresarial) y en la institucionalidad local.

Por ello, es esencial resaltar la necesidad del desarrollo de ventajas competitivas, entendidas como un proceso de construcción de nuevas capacidades que permitan que toda la localidad esté en condiciones de competir.

Estas capacidades tienen que ver con:

- Manejo e innovación de tecnología.
- Mano de obra capacitada.
- Profundización de habilidades.
- Capital social.
- Institucionalidad pública.

- Infraestructura y servicios más modernos y adaptados a las necesidades locales.

Por otro lado, hay que subrayar que nunca se dan las innovaciones tecnológicas en el vacío, sino como parte de las transformaciones sociales e institucionales. Por ello, es necesario entender la innovación tecnológica en su sentido más amplio, es decir, incluyendo los cambios e innovaciones sociales que la acompañan y hacen posible. (Albuquerque, 2004)

La innovación tecnológica y el mejoramiento continuo son dos elementos claves que posibilitan la competitividad de las empresas y de los territorios.

La competitividad puede ser “sistémica” o estructural (Esser y otros, 1996) lo cual significa que las empresas no enfrentan la pugna competitiva en los mercados por sí solas, ya que dependen decisivamente de otros aspectos como el marco normativo y de procedimientos locales para el acceso formal al mercado de las empresas, la disponibilidad de los servicios de desarrollo empresarial; la dotación de infraestructuras básicas; la naturaleza y magnitud de la investigación y desarrollo para la innovación (I+D+I); la capacitación en gestión empresarial; la vinculación del sistema educativo y de capacitación de recursos humanos con los requerimientos productivos y empresariales territoriales; la red de proveedores y competidores locales; el nivel de exigencia de los usuarios locales; y el grado de interacción creativa entre el sector público y los agentes sociales.

Algunos autores como Jorg Meyer-Stamer y Messner Dirk, desarrollaron el concepto de competitividad sistémica, el cual está integrado por los niveles analíticos micro, meso, macro y meta que afectan a las empresas en el plano local, regional, nacional y supranacional. Este enfoque señala que un desarrollo industrial exitoso no se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también requiere de la aplicación de medidas específicas por parte del gobierno e instituciones no gubernamentales encaminadas a fortalecer la competitividad de estas.

Dicho enfoque plantea asumir a cada país como un sistema en el que operan cuatro niveles: micro,

meso, macro y meta. Los primeros tres en jerarquía directa, mientras que el cuarto (el nivel meta) se refiere a aspectos subjetivos, como valores y patrones de conducta, que están presentes en todos los otros niveles. En cada nivel se han identificado los elementos que determinan la competitividad y se expone que la interacción de todos esos elementos puede provocar la competitividad del sistema total. Este planteamiento es importante para el enfoque DEL. El sistema local desde esta perspectiva, se constituye en un ambiente en el que se pueden combinar los factores del nivel micro con los del nivel meso y los del nivel meta, en algunos casos para tomar decisiones sobre ellos (por ejemplo los elementos del nivel meso y algunos del nivel micro), mientras en otros deben considerarse los elementos como características propias del sistema, que influirán en los procesos y resultados (por ejemplo elementos del nivel Meta, como los valores y patrones de conducta).

Sin embargo, una de las cosas que no desarrolla este enfoque (porque no es su pertinencia), es como los factores del sistema económico local, se vinculan entre sí, generando a futuro plataformas de competitividad, que puedan afectar positivamente no solo el desarrollo de los negocios o empresas, sino también de los emprendimientos y el empleo.

Este enfoque se basa en los siguientes factores:

Cuadro 1.2
Factores de la Competitividad Sistémica del DEL

Soporte físico	Racional uso del suelo, dotación de infraestructura, equipamiento público, servicios públicos, conectividad y los instrumentos necesarios para su implementación (catastros, planes de ordenamiento territorial, etc.)
Normas, procedimientos y tributos amigables al desarrollo económico	Cuerpo normativo y procedimientos amigables para la formalización, constitución empresarial, incentivos para empleo local, tributos “justos”, etc.
Formación de RRHH	-Políticas y programas educativos para afectar cultura emprendedora. -Mejora en la oferta educativa, relacionadas a la demanda productiva local y regional. -Cultura local de desarrollo
Servicios empresariales	-Existencia y desarrollo de Servicios de Desarrollo Empresarial – (SDE) y Servicios Financieros - SF, necesarios para atender la demanda competitiva de las empresas. -Servicios avanzados a la producción, necesarios para la especialización y diversificación de la economía, como por ejemplo los centros de innovación tecnológica o los viveros o incubadoras de empresas.
Promoción de los recursos y actividades económicas (Marca ciudad)	Instrumentos y mecanismos de promoción de las actividades económicas y de las ventajas del territorio, útiles para la atracción de inversiones.
Institucionalidad	Fortalecimiento de las instituciones locales en su rol promotor y en su capacidad de potenciar la cooperación público-privada

La acción coordinada o cooperación público-privada (P-P) contribuye también al desarrollo de otros factores intangibles como el capital social (confianza, liderazgo, etc.), el cual es necesario para la construcción de estos procesos y su sostenibilidad. Estos factores en particular tienen que ver con la cohesión social, que es la capacidad de los actores claves de un territorio para generar compromiso activo alrededor de una propuesta común de mejora o cambio social.

1.5 Identidad territorial y competitividad

La identidad territorial puede ser el centro de toda estrategia territorial. Un territorio que sale del anonimato a partir de sus potencialidades tiene un cambio notable en la forma en que es percibido: su imagen le da fuerza de atracción por lo que sus productos son más solicitados.

Por lo tanto, la intervención en DEL debe de promover una identidad positiva, y valores que la refuercen, centrada en las ventajas del territorio y orientadas a las apuestas estratégicas del plan. A su vez, es esencial comunicar estas ventajas territoriales a otros, es decir, todo proceso DEL debe ir acompañado de un proceso comunicacional que permita dar a conocer lo que se viene haciendo, los resultados, reforzando la auto percepción de la población sobre sus propias potencialidades.

1.6. Cooperación público – privada y el pacto territorial

Una de las estrategias en la que debe soportarse toda intervención en DEL es la necesidad de conjugar sinérgicamente las voluntades e intervenciones de los diferentes actores, ya que es un hecho que ninguna institución podría asumir sola el desarrollo del proceso DEL. Por lo tanto, se deben establecer mecanismos de cooperación vertical así como horizontales.

La cooperación vertical o público-público conlleva la articulación entre los distintos niveles del Estado, tanto en la orientación y las políticas como en aprovechar las estructuras y experiencia existente.

La ejecución de las políticas económicas desde los ámbitos locales puede permitir:

- Ampliar la cobertura a otros segmentos no atendidos, pero que tienen importancia económica en la localidad, por ejemplo las microempresas informales, los y las autos empleados y las microempresas que siendo formales no acceden a los servicios que se brindan directamente a través de los programas nacionales por razones de distancia, desinformación, etc.
- Identificar necesidad de nuevos servicios de desarrollo empresarial y atraer nuevos proveedores y/o fortalecerlos de acuerdo a las necesidades existentes en el territorio. A la postre, esta será la base para fortalecer uno de los factores claves del desarrollo económico: los servicios empresariales.
- La articulación de un programa nacional de apoyo al DEL permite aprovechar algunas ventajas como programas continuos de formación

de operadores y promotores locales, mecanismos masivos de promoción, difusión y control de calidad de los servicios, entre otros.

Un instrumento adecuado y que se puede desarrollar al margen de las políticas de descentralización son los centros de servicios empresariales. Sin embargo, no es recomendable descentralizar cualquier tipo de iniciativa sectorial. Es importante que los programas e instrumentos que se descentralicen sean lo suficientemente flexibles, para permitir la adecuación a las diferentes necesidades y realidades locales.

En cuanto a la cooperación horizontal público-privada, esta debe de procurar que las diversas instituciones locales que desarrollan acciones de promoción DEL (la municipalidad, las ONGs, las organizaciones empresariales, sectores productivos, etc.) articulen sus intervenciones alrededor de una visión y plan común de desarrollo, y que éstas se complementen entre si. También se debe de fomentar mecanismos permanentes y sostenibles de cooperación entre estos actores locales, que se constituya en la base de una nueva institucionalidad local. En este punto es importante promover la consolidación de mesas temáticas, organizadas en función de la gestión, implementación y monitoreo del plan y sus estrategias.



1.7 El desarrollo de capacidades

La necesidad de iniciar los procesos DEL requiere de una alta dosis de preparación de los actores locales. Iniciativas de capacitación, asistencia técnica, grupos de aprendizaje, entre otros, deben ser proyectos a desarrollar en este rubro, pero también debe ser una estrategia transversal a todo el proceso de implementación, en el sentido que cualquier actividad que se implante en el entorno local debe venir acompañada de iniciativas que permitan desarrollar capacidades y competencias para su sostenibilidad.

Sin embargo, es importante puntualizar en el hecho que no solo se debe de generar capacidades (conocimientos, habilidades y actitudes) en los actores para asumir sus roles de promoción DEL, sino también generar las estructuras e instrumentos necesarias para ello. Sobre esto último se hablará más a lo largo de la Guía.

1.8. Políticas públicas locales, iniciativas y herramientas

Las políticas públicas locales son un conjunto de estrategias y de acciones, planeadas y desarrolladas por las autoridades de este nivel, con el propósito de solucionar un problema o modificar una situación que afecta a toda la población o parte de la comunidad.

También se define, “como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas de manera conjunta a grupos de la sociedad hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver un problema y asuntos de su competencia y alcanzar fines colectivamente construidos. Las políticas públicas se expresan en planes de acción, proyectos o programas que se escriben en documentos jurídicos o administrativos, según el órgano u entidad que las emita.” (Pineda Pablos, 2007).

Vásquez-Barquero (2000) señala sobre este concepto lo siguiente:

“En un Estado de Derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, desarrollo económico etc.) éstas deben bus-

car la satisfacción de necesidades sociales insatisfechas por parte de la población, bajo condiciones de equidad, protegiendo los derechos de los sectores más vulnerables y discriminados mediante disposiciones especiales de acción positiva.”

Los gobiernos locales se convierten en los agentes idóneos para llevar a cabo la política de desarrollo territorial. A nivel constitucional se les asignan importantes competencias en materias económicas, territoriales y de prestación de servicios y, por tanto, les confiere un papel importante en el diseño de la política de desarrollo local y regional. Si a ello se añade el hecho de que los gobiernos locales tienen mayor capacidad para recoger los impulsos de abajo hacia arriba que permiten definir los proyectos de desarrollo endógeno y ejecutar las acciones de apoyo, es evidente que los gobiernos locales se convierten en los agentes más eficaces para llevar adelante las estrategias de desarrollo local.

Ejemplos de política pública local pueden encontrarse en referencia a la dotación de factores del DEL, como la calificación de los recursos humanos, el conocimiento tecnológico e innovador, la difusión tecnológica, la capacidad emprendedora, la información existente en las organizaciones y empresas y la cultura local de desarrollo.

A partir de estas políticas se establecen las iniciativas locales, que en este sentido, estarían encaminadas a estimular la capacidad empresarial y organizativa en el territorio.

Los nuevos instrumentos apuntan a veces a fomentar el surgimiento de empresarios/as, como sucede con los centros de empresas y de innovación, las incubadoras de empresas, o las iniciativas que tratan de incidir sobre grupos de población específicos, como los jóvenes, las mujeres o los desempleados. Otras iniciativas tratan de favorecer el desarrollo de las empresas, a fin de proporcionarles servicios financieros (capital de riesgo, fondos de garantía y aval para pequeñas empresas, capital semilla) o servicios reales (como información sobre materias primas y tecnología, asesoramiento tecnológico, capacitación empresarial, o acceso a los mercados internacionales).

Sin duda, uno de los pilares de la política de desarrollo local son aquellas iniciativas que favorecen la difu-

sión de las innovaciones en el tejido productivo de la localidad o el territorio y la mejora de la calificación de los recursos humanos, por medio de la adecuación de la oferta de capacitación a las necesidades de los diferentes sistemas productivos locales.”

En tal sentido una política pública local para el desarrollo económico, tiene los siguientes orígenes (solos o combinados):

- En la implementación de políticas de estado (constitución política, ley de municipalidades)
- Los lineamientos (objetivos estratégicos) de promoción económica expresada en el PDEL o similar documento legitimado,
- Respuesta ante un determinado problema, necesidad o demanda insatisfecha que limita el crecimiento y generación de riqueza local y que se expresa en los objetivos del Plan Operativo Anual (POA) y del presupuesto.

La política pública normalmente debe posibilitar la ampliación de las funciones de la municipalidad, así como el desarrollo de estructuras orgánicas específicas para su atención.

La política pública se traducirá, entonces, en iniciativas o proyectos específicos y al interior de estos se construirán o mejorarán los instrumentos o herramientas necesarias para el logro de los resultados.

En tal sentido, si por ejemplo una política municipal en una localidad costera consiste en la diversificación de la actividad pesquera artesanal y la generación de más puestos de trabajo, una iniciativa o proyecto puede ser el desarrollo de empresas de maricultura. Las herramientas o instrumentos para ello podrán estar constituidos por un programa de capacitación, una metodología para la constitución de la cooperativa, el plan de ordenamiento que establezca zonas de protección, etc.

Asimismo, al momento de formular políticas de DEL se debe tener en cuenta si se trata de políticas de corto, mediano y largo plazo. Toda vez que un plan estratégico es un documento orientador de largo plazo, se debería centrar en los lineamientos de mediano y largo aliento. Sin embargo, por la realidad de las localidades, hay problemas urgentes que deben ser resueltos inmediatamente. Por lo tanto, es menester incorporar el marco para que se den políticas e inter-

venciones de corto plazo, pero siempre articuladas a los lineamientos de más largo término.

Políticas de corto plazo:

En el tema de DEL, las políticas de corto plazo están orientadas a solucionar los problemas inmediatos o urgentes, como por ejemplo la generación de empleo temporal, mediante la promoción del autoempleo y otros mecanismos (uso intensivo de mano de obra), así como políticas vinculadas a la información e intermediación laboral.

Políticas de mediano plazo:

Las políticas de mediano plazo son las que prevén tener impacto luego de uno o dos años, mejorando las condiciones locales de desarrollo, por ejemplo, la creación de fuentes de trabajo y de mejores condiciones laborales. Por lo tanto están vinculadas a la dinamización económica de los sectores productivos, en especial del sector identificado como principal o eje (vocación productiva), el cual se espera pudiera absorber directa o indirectamente la mano de obra local. Entre las posibles políticas de mediano plazo están el fortalecimiento de las MYPES (lo cual incluye facilitar su acceso a servicios), la simplificación de procedimientos para la formalización y las tradicionales políticas de promoción, así como las políticas de generación de empleo mediante promoción de inversión, foránea o local.

Las políticas tradicionales de promoción de la MYPE, son de mediano plazo porque implica desarrollar procesos de cambio que dependen de terceros (en este caso del sector privado), a los cuales hay que garantizarles las condiciones para su crecimiento y consolidación.

Políticas de largo plazo:

Son las que permiten la continuidad de los factores condicionantes y la sostenibilidad de la creación de empleo y de las actividades productivas. Están relacionadas a las políticas económicas, monetarias y fiscales que garantizan la estabilidad económica y social, así como las vinculadas al nivel meta de la competitividad sistémica.

Algunas políticas de largo plazo son:

- Formación de recursos humanos de acuerdo a las vocaciones productivas, lo cual conlleva la adecuación de la currícula educativa, la coordinación y concertación multisectorial y la normatización y certificación de competencias. Cabe mencionar que en esta política de formación de RRHH se incorporan los ítems de promoción de cultura emprendedora en todos los niveles.
- Promoción de la competitividad regional y local, orientados a mercados internacionales (y nacionales), atracción de la inversión, entre otros.
- Orientación de la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico, de manera concertada con las universidades y el sector privado, y como medio para incrementar el valor agregado de la producción regional.
- Organización de la plataforma de competitividad avanzando a una lógica de cluster o cadena de valor.

1.9. El rol de la municipalidad en los procesos DEL

Las municipalidades, como expresión del Estado en el territorio, son las instituciones democráticas más cercanas a la ciudadanía y a sus intereses cotidianos, las cuales están llamadas a desempeñar funciones de impulso y gestión del desarrollo cada vez más relevantes. Por ello, de las capacidades de gestión y liderazgo que construyan las municipalidades depende en gran medida la ejecución del Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL) y sus posibilidades de sostenibilidad, ya que provee la estructura técnica y política necesaria para garantizar el éxito del proceso.

Entre el amplio conjunto de actores que participan en un conjunto de iniciativas de desarrollo local, los gobiernos locales son, pues, los llamados a liderar e institucionalizar el proceso mediante la articulación común de esfuerzos y velar por la participación plural y equitativa de la ciudadanía dándole énfasis a los colectivos más vulnerables y normalmente con menor representación.

Las municipalidades tienen la legitimidad para cumplir este rol, entre otras razones porque:

- Representan democráticamente a la población y su gestión político-administrativa se da por medio de cargos de elección popular.
- Poseen un conocimiento profundo de las realidades locales.
- Están estrechamente involucradas en las actividades productivas locales como proveedoras de bienes y servicios públicos, infraestructura, recaudadoras de impuestos y el control y planificación del territorio.
- Les corresponde mantener el vínculo entre el gobierno central, la sociedad civil y el municipio, siendo en consecuencia el canal por excelencia para potenciar la coordinación interinstitucional y canalización eficiente de los recursos públicos y privados hacia una visión común de desarrollo.
- Tienen el compromiso sobre la reducción de la pobreza y un desarrollo sostenible plural, tomando en cuenta los grupos sociales más vulnerables y normalmente menos representados.

Por ello, la municipalidad es el órgano de gobierno local que ejerce sus funciones y competencias en la localidad, y que en general, en casi todos los países de América Latina, tiene las siguientes finalidades con más o menos el mismo fraseo:

- Representar a los/as vecinos/as
- Proveer servicios públicos locales y
- Promover el desarrollo integral de la localidad.

De estas, la finalidad fundamental que coloca a las municipalidades en su verdadero rol de gobierno local es la promoción del desarrollo integral. Sin embargo, aún existiendo experiencias importantes en Centroamérica y El Caribe, este rol todavía no ha sido plenamente desarrollado. En gran medida por enfoques tradicionales que limitan el accionar de la municipalidad en la gestión de servicios públicos locales y la provisión de infraestructuras y equipamiento.

En el nuevo escenario, de globalización y pugna competitiva entre territorios, es necesario que las municipalidades trasciendan estas competencias tradicionales y, sin dejar de prestar servicios públicos eficientes, asuman un rol promotor del desarrollo integral que incluya la dinamización de la economía local.

Esto es lo que se puede llamar una gestión territorializada: desarrollo económico y social en el ámbito local, como lo ha definido Francisco Albuquerque. Es decir, aquella gestión que conociendo la realidad local desarrolla un enfoque integrador de actuación sobre las diversas dimensiones del desarrollo del territorio en el marco de objetivos de mejora de la calidad de vida y un mejor posicionamiento competitivo de la localidad.

¿Pero cuál debiera ser el rol de la municipalidad para dinamizar la economía local?

Al proponer que las municipalidades incorporen la promoción económica como una de sus funciones, no se está pensando en nada ajeno a la historia. De hecho, las ciudades siempre han estado estructuradas sobre la base de la actividad económica y es a partir de ello que luego organizaron sus administraciones de gobierno local. La nueva situación internacional (globalización, crisis del modelo fordiano de producción, etc.) ha generado un cambio sustantivo en las estrategias de desarrollo y en los procesos de descentralización, transformándose este último en un componente clave para hacer más eficiente la gestión pública y redefinir el marco de la inversión social y productiva. En los últimos años se ha hecho evidente que no es posible desarrollar intervenciones nacionales de soporte productivo, si es que estos no reflejan las reales demandas empresariales y las necesidades de empleo local que garanticen la reducción de la pobreza. Ahora bien, el DEL es responsabilidad de

todos los actores. Sin embargo, los roles de los actores son distintos según los intereses que tengan y sus responsabilidades (misión institucional) frente al desarrollo.

La municipalidad, por ser el órgano de gobierno local y por estar más cerca de la población, es la institución que debe liderar y orientar este proceso. Ello requiere de capacidades y una nueva cultura organizacional que les permita promover actividades económicas sostenibles que generen en el proceso empleo decente (trabajo con derechos) y favorezcan el impulso de entornos favorables para el desarrollo de actividades económicas, el emprendurismo y consolidación de las PYMES, la atracción de inversiones y la generación de empleo, lo que supone el fortalecimiento de los factores del sistema económico local.

Estos roles implican, además, una actuación colectiva o transversal de toda la corporación municipal, teniendo como eje articulador al Plan de Desarrollo Económico Local. Si se realiza una breve revisión de los factores necesarios para dinamizar la economía se puede demostrar que para fortalecer cada uno de ellos se requiere la acción de diversas áreas y estamentos de la municipalidad.

Estos roles que se señalan en relación al DEL se deberán desarrollar en el marco del enfoque de gestión territorial. A continuación se expresan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1.3 Rol municipal en la gestión territorial



Capítulo II

**Ruta metodológica
para la promoción e institucionalización municipal
del desarrollo económico local**

Ruta metodológica para la promoción e institucionalización municipal del desarrollo económico local

A continuación se detalla una secuencia metodológica que, sin ser una receta, ayuda a ordenar la intervención de la municipalidad para dinamizar la economía local.

Los pasos que se proponen deben seguir las municipalidades de la región son:

- Analizar el marco normativo y el contexto de la experiencia nacional e internacional.
- Institucionalizar la función DEL en la municipalidad.
- Constitución de un comité impulsor DEL.
- Formulación del Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL).
- Implantación del PDEL.

2.1 Analizar el marco normativo y el contexto de la experiencia nacional e internacional

Para ello se debe revisar las normas nacionales (constitución nacional, códigos o leyes municipales, leyes sobre descentralización, leyes relacionadas a la micro empresa y otras) y establecer qué señalan estas sobre el rol o la misión de la municipalidad y de otras instituciones o actores locales, en la lucha contra la pobreza, el desarrollo productivo, la competitividad territorial o sobre el desarrollo económico en general.

También es muy útil explorar y analizar experiencias similares en el entorno nacional e internacional. Este paso permite establecer la existencia de mandato normativo y la identificación de experiencias en contextos similares que pueden ayudar a impulsar estos procesos.

2.2 Institucionalizar la función de DEL en la municipalidad

Es esencial tener conciencia de que todo proceso de DEL territorial debe estar acompañado de forma paralela por un proceso de fortalecimiento de la gestión municipal y construcción de la institucionalidad local. Las municipalidades deben asumir el liderazgo en la creación de entornos favorables para el desarrollo local. Para ello, deben ser capaces de activar y canalizar las fuerzas sociales en pos de un proyecto de desarrollo común, asegurando que este sea inclusivo para toda la ciudadanía. El fortalecimiento de la institucionalidad local en todos sus ámbitos (legal, económico y técnico) es indispensable para la formulación, implementación y seguimiento de los procesos de desarrollo económico local. De ello depende, en gran medida, el éxito y sostenibilidad de estas iniciativas ya que provee la estructura técnica y política necesaria y democráticamente legítima.

Así pues, la promoción del DEL es responsabilidad de toda la corporación municipal y no solo de una de sus áreas. Si bien es imprescindible contar con un área específica, todos los estamentos de la municipalidad deberán de conocer y contribuir a la estrategia DEL.

El proceso de institucionalización al interior de la municipalidad conlleva tres componentes principales:

1. Creación e institucionalización de la Gerencia de Desarrollo Económico Local – GDEL.²
2. Elaboración e implementación de instrumentos básicos de gestión de la GDEL.
3. Conformación del COMUDEL para la transversalidad del DEL en la gestión municipal.

2. Para efectos de la guía se utiliza de manera genérica el término gerencia señalando que este se puede adaptar a la nomenclatura utilizada en cada país y municipio: Dirección, Oficina, División, etc.

2.2.1 Creación e institucionalización de la Gerencia de Desarrollo Económico Local

La constitución de la Gerencia de Desarrollo Económico Local (GDEL) debería de hacerse antes de la formulación del PDEL, sin embargo muchas veces ocurre que la creación de un área especializada nace como una necesidad en el proceso de formulación del plan.

La unidad orgánica de promoción DEL es denominada en el presente documento GDEL. Sin embargo, en las municipalidades de tamaño pequeño se sugiere constituir subgerencias o Unidades Municipales de Promoción Empresarial (UMPE) y del Empleo o el nombre más adecuado que se considere. El procedimiento de creación, en general para esta escala de municipalidades, es el mismo.

Para el procedimiento de constitución de este órgano, se deben considerar algunas pasos o fases que guíen el proceso y permitan que su incorporación, dentro de la estructura orgánica de la municipalidad, se base en criterios técnicos racionales que posibiliten respuestas oportunas y eficientes a las necesidades de los agentes económicos locales.

Considerando estos aspectos, el procedimiento sugerido para cualquiera de las dos alternativas (Gerencia o UMPE), estará dividido en las siguientes etapas:

Exploración para el establecimiento de las condiciones previas para la creación de la GDEL.

En esta etapa es necesario analizar las posibilidades, necesidades y condiciones económicas y la voluntad política de las autoridades municipales para incorporar la promoción DEL como una función propia y primordial del municipio. El actor promotor/a de esta etapa puede ser un/a regidor/a, un/a funcionario/a municipal o el/la propio/a alcalde/sa, interesado/a en darle una mayor racionalidad a la aplicación de iniciativas municipales ligadas a la promoción de las empresas y del empleo.

Propuesta técnica

En esta etapa el/la alcalde/sa conformará una comisión técnica que será la encargada de elaborar la

propuesta para la construcción de la GDEL. Se sugiere que la comisión esté conformada por:

- Un/a concejal o regidor/a responsable de la comisión encargada del apoyo a la MYPE, el desarrollo productivo o similar.
- Gerente general o el que haga sus veces en la municipalidad y otro/a gerente con experiencia en gestión municipal.
- Responsable de la oficina de planificación
- Eventualmente se contará con el/la asesor/a legal.

La comisión elaborará la propuesta técnica que más o menos deberá tener la siguiente estructura:

A. Marco normativo

Indicando las leyes o normas que justifican que la municipalidad asuma esta función, competencias, etc.

B. Propuesta inicial de diagnóstico económico territorial

El diagnóstico rápido que es un diagnóstico de gabinete, no participativo, pero que ayuda a establecer la situación general del sistema económico local por medio de un acercamiento a los principales problemas y potencialidades, permitiendo a su vez identificar la situación de los principales actores y agentes para la promoción del desarrollo económico de la localidad. El objetivo de este tipo de diagnóstico es adquirir conocimientos sobre la economía local y los recursos disponibles. Comprende usualmente un análisis preliminar de los principales datos socio-económicos y políticos del territorio, especialmente a través de estadísticas y entrevistas. El proceso de mapeo institucional se enfoca en los objetivos y actividades de las principales instituciones y actores locales y la dinámica entre ellos.

Para ello se propone el siguiente procedimiento:

- Análisis de las actividades económicas y base empresarial. Con base a la información existente en la municipalidad y de información disponible se describe las características de los principales sectores económicos, tratando de ubicar (mapear) los sub sectores y conglomerados específicos.

Analizar la situación de los principales factores endógenos, evaluando su existencia y estado situacional:

- Recursos humanos y naturales
- Factores competitivos (ubicación, aspectos culturales, etc.)
- Capital social
- Servicios empresariales, tanto los financieros como los de desarrollo empresarial
- Servicios avanzados, investigación y desarrollo
- Dotación de servicios públicos locales
- Equipamiento e infraestructura
- Normas y procedimientos que afectan negativamente o positivamente el DEL.
- Cooperación público - privada y desarrollo institucional para el DEL.

Analizar la situación de los factores externos

- Situación y tendencias de mercados nacionales e internacionales
- Oportunidades de inversión y de que manera se pueden aprovechar o se debe evitar las externalidades negativas.
- Cambios tecnológicos
- Programas nacionales o regionales de apoyo al DEL

Identificación de actores claves.

- Estado de las organizaciones de los productos de bienes o servicios. ¿Quiénes disponen de representación sin mayor cuestionamiento de legitimidad y quiénes no lo tienen?
- ¿Cuáles son los actores con mayor influencia para obstaculizar o facilitar el proceso DEL?
- ¿Cuál es la posibilidad real que tienen los actores para intercambiar opiniones entre sí?

C. Propuesta de estructura de funcionamiento

Esta propuesta debe ser sustentable y suficiente para que cumpla adecuadamente su misión de interactuar con otros actores públicos y privados. Se debe considerar en este sentido el grado jerárquico, el tamaño y la composición de sus áreas funcionales, jefaturas, unidades técnicas necesarias. En esta etapa se establece el organigrama de la GDEL para determinar las diferentes áreas de la misma, sus responsabilidades y funciones. La definición precisa de la estructura de organización es uno de los aspectos importantes en función del logro de los objetivos trazados y que además se plantea en términos de una adecuada y racional utilización de los recursos financieros, humanos y logísticos requeridos en el proceso.

También debe delimitarse los niveles decisorios, técnicos-administrativos y operativos; el desempeño y la coordinación efectiva entre los/as participantes. Es muy importante considerar además los niveles de relación y coordinación con otras áreas de la estructura organizacional de la municipalidad

D. Propuesta de diseño organizacional de la GDEL

Establecerá las funciones de la GDEL, precisando la relación de dependencia y coordinación de cada una de las áreas respecto a las demás, asimismo se describirán los procesos que se ejecutarán.

El diseño organizacional se formalizará en los siguientes documentos:

- Reglamento. Contiene los objetivos y funciones inherentes de la GDEL, su estructura organizacional (organigrama), precisando la relación de dependencia de cada una de ellas respecto a las demás, los medios y canales de comunicación y las instancias de coordinación.
- Manual. Define los pasos a seguir para la realización de una tarea específica y forma parte integrante de un proceso. Establecerá formalmente las normas que deberán seguirse para la realización de una tarea específica.
- El cuadro de asignación de personal: Establecerá las plazas o puestos necesarios
- El presupuesto analítico de personal: Establecerá los costos de las plazas a incorporar.
- Determinación de costos operativos o de funcionamiento: mobiliario, equipos, gastos de oficina etc.

Constitución

El objetivo de esta etapa es formalizar la incorporación de la GDEL en la municipalidad. El procedimiento sugerido es:

- Elevar la propuesta técnica al concejo municipal. En esta fase su función será la revisión y discusión de los documentos y la elaboración del edicto o resolución de creación de la GDEL.
- Aprobar el edicto o resolución municipal por el concejo municipal.
- Designar al responsable y equipo técnico de la GDEL.

- Acondicionar la infraestructura de apoyo y presupuesto base. Espacio físico para instalarse, adquirir equipamiento y muebles de oficina necesarios e incorporar en el presupuesto municipal los recursos necesarios para el desarrollo de iniciativas iniciales de promoción.

Características ideales de los/as gerentes y funcionarios/as de la GDEL

El equipo de la GDEL deberá tener una formación técnica o profesional relacionada con el desarrollo de las empresas, generación de empleos o a la gestión municipal. A continuación se señalan algunas características que deben de tener los/las funcionario/as, especialmente el/la gerente:

RELACIONALES	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad de concertación, de motivar a los demás, de comunicación de ideas, trabajo en equipo, de liderazgo y persuasión.
ESTRATÉGICAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacidad para identificar oportunidades o situaciones de riesgo para el desarrollo.
TÉCNICAS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Profesional o técnico/a relacionado con el tema. ▪ Conocimiento de la actividad productiva. ▪ Capacidad para desarrollar metodologías de planeamiento participativo, de desarrollar iniciativas relacionadas al fortalecimiento empresarial: competitividad, mercado, recursos humanos, etc. ▪ Capacidad de formular planes y proyectos

2.2.2 Elaboración e implementación de instrumentos básicos de gestión de la GDEL

Los instrumentos de gestión municipal para el DEL tienen como propósito contribuir al buen desempeño de las actividades y proyectos orientados a la promoción del desarrollo local. Estos instrumentos pueden ser procedimientos, métodos, reglamentos, planes,

etc. y posibilitan el desarrollo de aquellos factores que se han señalado como necesarios para generar un entorno favorable para la competitividad de las empresas y del territorio.

A continuación se presentan algunos instrumentos de gestión municipal para el DEL, en este caso tomándose en cuenta un conjunto de factores básicos:

FACTORES	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
Soporte físico	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de ordenamiento territorial: establece usos de suelo (zonificación), crecimiento urbano, zonas intangibles, plan vial, equipamiento (parques industriales etc.). - Sistema de tratamiento de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales.
Normatividad promotora y procedimientos amigables al DEL	<ul style="list-style-type: none"> - Archivo técnico legal: acopio de normatividad local y nacional referente al tema y directivas, etc. Y referente a iniciativas de control, regulación y promoción de la actividad económica. - Diagnóstico de procedimientos administrativos, que incluye el flujo (diagnóstico) de los trámites y procedimientos administrativos municipales a los/las empresario/as. - Plan de implementación de la simplificación administrativa, etc. - Plan de adecuación de la estructura orgánica para la promoción económica y la gestión eficiente. - Procedimiento de constitución de la dirección de DEL.
Formación de recursos humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico demográfico: evolución y tendencias demográficas, características del empleo, desempleo y causas, características del empleo juvenil y femenino, etc. - Inventario de las instituciones educativas y centros de investigación. - Plan de desarrollo de capacidades (formación de recursos humanos).
Servicios empresariales	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema de información empresarial - Directorio de oferta de servicios empresariales - Directorio de gremios. - Directorio empresarial - Oferta inmobiliaria. - Mecanismos de búsqueda y articulación con mercado. - Mecanismo de promoción de consorcio y subcontrata. - Banco de mejores prácticas empresariales y municipales en DEL.
Promoción del territorio y de las empresas.	<ul style="list-style-type: none"> - Inventario y mapeo de conglomerados y sectores económicos. - Mapas económicos. - Inventario de recursos turísticos: guía de planificación y gestión municipal del turismo, calendario de actividades y festividades turísticas. - Plan Estratégico Territorial (PET). Identificación de ventajas comparativas y competitivas del territorio. - POA municipal - Calendarios feriales para participar en ferias de otros territorios. - Mecanismos de promoción del territorio: portal, página web, afiches, trípticos, videos, etc. - Cuadro marco de intereses de las instituciones y organizaciones para la concertación.

2.2.3 Creación del Comité Municipal para el Desarrollo Económico Local (COMUDEL)

El COMUDEL es un espacio de coordinación municipal, que se reúne periódicamente para evaluar y ejecutar las iniciativas de la municipalidad orientadas

al desarrollo y promoción del desarrollo económico, contenidos en el POA y el presupuesto de la municipalidad y éste a su vez ligado a los objetivos estratégicos del PET y PDEL.

Esta instancia permite desarrollar una acción colectiva en la gestión municipal para el DEL ya que po-

sibilita el involucramiento integral de la corporación municipal para el logro de los objetivos de desarrollo económico.

El COMUDEL cumple, entre otras, con las siguientes funciones básicas:

- Monitorear el cumplimiento del PDEL
- Establecer los lineamientos de política institucional orientados a liderar la mesa o comité para el DEL, así como, en las estrategias de concertación con los gremios empresariales en el desarrollo de proyectos y actividades ligadas a este eje.
- Coordinar la planificación y ejecución de las diferentes actividades de promoción DEL contenidas en los planes operativos de las diferentes áreas, procurando establecer relaciones de complementariedad y sinergias.
- Monitorear y evaluar la ejecución del plan. (Sobre la base de indicadores, fuentes de verificación, etc.)
- De ser necesario, reformulación de las políticas y estrategias, planificar nuevas actividades o la aplicación de medidas correctivas frente a problemas detectados.

En cuanto al adecuado funcionamiento de la COMUDEL, las siguientes condiciones son esenciales:

- Voluntad política, es necesario que se tome una decisión al más alto nivel (Concejo o alcaldía) para su instalación.
- Compromiso de participación de los/las funcionarios/as del más alto nivel de la municipalidad, (Alcaldía, directores/as y regidores/as).
- Coordinación interna especialmente entre direcciones divisiones y oficinas que ejecuten actividades relacionada con el tema.
- Credibilidad ciudadana frente a sus autoridades y funcionarios/as.

El COMUDEL está integrado por autoridades y técnicos involucrados en la promoción del DEL. Es recomendable que la presida el/la alcalde/sa o la persona designada por él/ella. La responsabilidad operativa recaerá en el/la director/a municipal o el/la que haga de sus veces. El/la directora/a de planificación y gerente DEL se harán cargo del monitoreo del plan.

Se debe entender la implementación del COMUDEL como un proceso promovido por la GDEL y que estará bajo la asistencia técnica y monitoreo del área de planificación y la dirección municipal.

2.3 Constitución de un comité impulsor DEL

Los actores claves son los que tendrían más interés de participar e impulsar el proceso (gremios empresariales y productivos, instituciones de apoyo a la actividad productiva de bienes o servicios, organizaciones sectoriales, ONGs, entre otros), y sus responsabilidades incluyen: formular una estrategia local de desarrollo, coordinar los recursos locales, compartir conocimientos recolectados en el diagnóstico rápido y asegurar la transparencia del proceso de DEL.

Lo ideal es que la alcaldía asuma el liderazgo directo del comité impulsor, incorporando desde el inicio en las tareas del comité a concejales y al área funcional de la municipalidad encargada de las iniciativas de fomento productivo.

Durante esta fase, se espera que los actores locales comiencen lentamente a asumir el sentido de propiedad del proceso para lo cual se les prepara progresivamente a través de talleres, presentaciones, foros, etc., mediante los cuales se van familiarizando con el enfoque de desarrollo local adoptado. Al reunirse los actores locales se les habilita para compartir su conocimiento del entorno local, lo que representa un primer paso hacia la creación de una instancia de concertación territorial.

2.4 Formulación del plan de desarrollo económico local (PDEL)

Con los actores claves ya organizados bajo el liderazgo de la municipalidad se inicia el proceso de formulación del PDEL. Ello implica convocar a otros actores e iniciar un proceso de planificación estratégica que profundice en el análisis del estado situacional de la economía local identificando de manera clara las vocaciones productivas u oficios de la localidad. La estrategia de DEL debe resumir una visión, objetivos y plan de acción a corto, mediano y largo plazo.

Los objetivos estratégicos responderán a las orien-

taciones relacionadas a la dinamización de la economía local: desarrollo empresarial y especialización productiva, lucha contra la pobreza, competitividad territorial, todo ello orientado a generar más y mejor empleo. Los objetivos estratégicos mirados de esta manera se convierten en las grandes políticas públicas de la localidad. En el siguiente capítulo se abordará a fondo el tema de la formulación e implantación del PDEL.

2.5 Implantación del PDEL

Definida la visión de desarrollo, los objetivos estratégicos y los proyectos necesarios para su cumplimiento, la localidad se dotará de estructuras políticas y técnicas que se encargarán de la implantación de los proyectos y el monitoreo de los objetivos. La estructura política se encargará de velar por el cumplimiento del Plan, así como de proveer los recursos necesarios para la implantación del mismo.

Los actores locales tienen la responsabilidad de implementar el plan de acuerdo a sus competencias, recursos y capacidades, mediante la creación de una estructura apropiada. Los objetivos del PDEL deberán convertirse en lineamientos de políticas, es decir, en los ejes orientadores del accionar de los actores locales. Alrededor de esto se establecerán las mesas de concertación para el DEL que contendrán diferentes estructuras conformadas por instituciones que darán soporte a la ejecución del proceso. Una de estas podría ser las plataformas locales de competitividad orientadas a dinamizar un cluster o cadena de valor específica

La organización y fortalecimiento de estas instancias se harán en forma paralela a la formulación del plan estratégico. Estas instancias deberán estar conformado por los representantes de los actores del sistema de desarrollo económico local y liderado por la municipalidad.

Las tareas de las mesas o comité DEL serán:

- Promover que otros actores asuman los lineamientos del PDEL como los ejes de su planificación operativa institucional de acuerdo a los roles que estos tengan. En particular se trata de que incorporen en sus POA las actividades y proyectos del plan y se posibilite la coordinación

entre actores para evitar duplicidades o antagonismos.

- En el caso de la municipalidad, el PDEL se convierte en el documento orientador del proceso de formulación operativa para el eje de desarrollo económico.
- Aportar recursos y gestionar recursos externos (por ejemplo, de la cooperación internacional) para financiar los proyectos del plan.
- Monitorear y evaluar la ejecución del plan, verificando el cumplimiento de las metas y resultados. La mesa o comité DEL debería tener esta labor a fin de verificar que las diversas actividades que se van realizando sirven efectivamente para abonar al cumplimiento de los objetivos y éstos a su vez de la visión de desarrollo.

Un objetivo clave durante la etapa de implementación debe ser el uso, promoción y fortalecimiento de las instituciones locales existentes. Por ejemplo, las actividades de capacitación deben realizarse siempre por instituciones locales de capacitación, cámaras de comercio, ONGs o universidades. Lo mismo se aplica al caso de la prestación de servicios empresariales por parte de proveedores existentes, así como la provisión de servicios financieros por bancos u otros intermediarios financieros locales. Otras estructuras importantes en el proceso de implementación podrían ser los centros de negocios, de innovación tecnológica, incubadoras, agencias de desarrollo regional, etc.

Capítulo III

La planificación estratégica territorial y el PDEL

La planificación estratégica territorial³ y el PDEL

En este capítulo usted encontrará respuesta a algunas preguntas sobre:

- ¿Cómo desarrollar un proceso de planificación estratégica?
- ¿Cómo elaborar el Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)?
- ¿Qué parámetros mínimos de calidad debe de tener un plan?

3.1 La planificación estratégica

La gestión territorializada de los gobiernos locales requiere del uso de metodologías y técnicas propias de la planificación participativa como medios que permitan orientar sus objetivos de desarrollo. Dentro de ellas, la planificación estratégica es un instrumento socio-técnico que orienta los procesos de desarrollo local. La planificación estratégica puede definirse como un modo sistemático de gestionar el cambio y de crear y lograr el mejor futuro posible para una determinada organización, entidad, empresa o territorio.

En su diseño toma en cuenta al conjunto de dimensiones del desarrollo (ambiental, social, económico, etc.) desde una perspectiva integral y actuando coherentemente en el acondicionamiento de los diferentes factores necesarios para el desarrollo local.

El método se basa en el pensamiento estratégico, cuya característica central es su capacidad de proyectarse y saltar al futuro y desde allí construir un puente con el presente diseñando el recorrido que permita a la sociedad local alcanzar mejores condiciones de vida.

La aplicación del método de planificación estratégica a una localidad permite:

- Proyectar el cambio y establecer el modelo de municipio que se quiere alcanzar: “de la ciudad que tenemos a la ciudad que queremos”.
- Permite establecer: ¿Cómo somos? ¿Dónde estamos? ¿Cuáles son los obstáculos y qué nos falta para competir?
- Permite identificar: ¿Qué queremos ser?, ¿Hacia dónde vamos?, ¿Cómo conseguirlo?, ¿Cómo hacerlo?, y ¿Con qué recursos lograrlo?
- Actuar sobre la interrelación entre el territorio y su entorno (el municipio y su contexto).
- Articular las iniciativas de los sectores públicos y privados para potenciar el desarrollo sostenido del territorio.
- Abordar un tipo de planificación que permita, en un contexto muy cambiante, actuar de manera rápida aprovechando las oportunidades o establecer estrategias para enfrentar las amenazas.

El proceso parte de la óptica de una amplia participación y consenso del mayor número de agentes sociales, políticos y económicos con el objetivo de conseguir el éxito con previsión de futuro. Ello permite adoptar acciones concertadas entre todos los actores locales, para el corto, mediano y largo plazo. En esta estrategia, el gobierno local debe ser el impulsor del proceso, en alianza con diferentes actores, impulsando la cooperación e involucramiento de los sectores público y privado en el mismo.

El proceso de formulación permite la construcción de la visión de desarrollo local en un determinado horizonte temporal, con base al análisis del entorno y del interno a partir de una relación priorizada de problemas, oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades. Ello permite definir los objetivos estratégicos y los programas y proyectos que harán posible alcanzarla.

A partir de la determinación de la visión territorial las municipalidades enriquecen su misión institucional, en función de los retos que le plantee el desarrollo de su localidad en específico (más allá de las funciones y competencias que les confieren las leyes nacionales).

3. Para efectos de la guía, utilizaremos el nombre Plan Estratégico Territorial (PET), como denominación al plan integral de carácter estratégico de la localidad, dada la diversa denominación que este tiene en los países de la región.

Los objetivos estratégicos del PET posibilitarán entonces el desarrollo de objetivos institucionales de la municipalidad y éstas, a su vez, se expresarán en la ejecución de proyectos y actividades específicos que, luego de ser aprobados y financiados, darán paso a la aprobación del POA de la municipalidad. El PET forma el marco de referencia dentro del cual debe desarrollarse la planificación operativa, de manera que se actúe ordenadamente en el proceso de toma de decisiones a través del tiempo.

3.1.1 Características principales del proceso de planificación estratégica a nivel local

- Se concentra en los temas seleccionados como claves y prioritarios.
- Considera explícitamente la disponibilidad de recursos.
- Analiza los puntos fuertes y débiles del territorio en relación con su propio desarrollo.
- Contempla los grandes acontecimientos y cambios que están ocurriendo fuera del entorno estrictamente local.

- Establece la especialización productiva y el posicionamiento competitivo del territorio.
- Se basa en la cooperación entre los actores público-privados y el desarrollo de estructuras para la gestión de recursos, evaluación, etc. (mesas, comisiones etc.).
- Se orienta a la acción, con un fuerte énfasis en los resultados prácticos.

3.1.2 El ciclo de la planificación estratégica

En definitiva, se puede considerar la planificación estratégica tanto un proceso como un instrumento. Como proceso se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en la búsqueda de claridad respecto a la definición de objetivos y a la implementación de acciones adecuadas. Como instrumento, constituye un marco conceptual (documento plan) que facilita la concertación en la toma de decisiones. Es por ello que es necesario colocar al proceso en el marco del ciclo de la planificación estratégica. En ella se distinguen tres momentos con los resultados o productos que se grafican en la siguiente matriz:

Cuadro 3.1
El ciclo de Planificación Estratégica Territorial

	FASES	PRODUCTOS
EL CICLO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL	FORMULACIÓN DEL PET	Se elabora y aprueba el PET. Se institucionaliza el proceso creando o fortaleciendo al consejo ejecutivo (atribuciones políticas) y equipo técnico (atribuciones técnicas)
	IMPLANTACIÓN DEL PET	Se gestionan y obtienen los recursos y se ejecutan, monitorean y evalúan los programas y proyectos del PET y su expresión en los POA y presupuestos anuales.
	EVALUACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN	Evaluación de objetivos alcanzados y se analiza el nuevo contexto del interno y del entorno local, dando paso a un nuevo PET (otro ciclo de la planificación).

3.1.3 Condiciones en el gobierno local para el proceso de formulación del PET

El proceso de formulación del plan, es un proceso técnico, político, participativo y comunicacional. Como todo proceso, se deben establecer condiciones mínimas para que la formulación del plan también posibilite entrar a la fase de implantación en condiciones técnicas y políticas adecuadas. A continuación se detallan algunas de estas condiciones.

a. Orientación y voluntad política

Se requiere que el gobierno local asuma una definición clara en relación a los procesos de desarrollo y que establezca indicios concretos sobre el interés de dinamizar el desarrollo de su localidad.

b. Capacidades de planificación

Se requiere contar con un núcleo técnico de planificadores/as que lideren el proceso de formulación de los documentos e instrumentos de gestión. Este núcleo técnico debe de contar con el apoyo político, logístico y presupuestario requerido para desarrollar sus acciones, especialmente para promover la implantación del PET a partir del buen diseño del POA y los mecanismos necesarios para su evaluación y monitoreo. En cuanto al perfil del equipo y particularmente del/ de la responsable del área de planificación se sugiere las siguientes competencias mínimas:

- Capacidad estratégica y visión de largo plazo para identificar las oportunidades y definir estrategias.
- Conocimiento de la dinámica económica y social de la localidad y región, así como de sus características culturales y demográficas.
- Conocimiento de los lineamientos de política nacional.
- Formulación, gestión y evaluación de proyectos sociales y económicos.
- Capacidad de relacionarse y establecer consensos con diversos actores.
- Proactividad y flexibilidad.

c. Capacidad de gestión

Es preciso contar con cierto nivel de especialización y organización de los órganos de línea que posibiliten la ejecución de los programas y proyectos que los planes establecerán. Los órganos de línea son aquellos que, en la organización municipal, hacen posible el logro de la misión o finalidad de la municipalidad (servicios e iniciativas de promoción del desarrollo local) y tienen una relación directa con los/as vecinos/as. Es preciso también que estas cuenten con el personal idóneo y con presupuesto operativo para poder ejecutar las acciones.

d. Gestión participativa, capacidad de diálogo y concertación intersectorial

Es preciso que el gobierno local tenga capacidad de convocatoria y liderazgo, a las organizaciones sociales y funcionales, así como a los representantes de los ministerios (sectores) del Estado en el territorio y a los/as empresarios/as locales de diversa escala.

3.2 El Plan de Desarrollo Económico Local (PDEL)

El PDEL es el instrumento orientador del proceso de promoción del desarrollo económico local. Este forma parte del PET, es decir, es uno de sus componentes o ejes en tanto aborda una de las dimensiones del desarrollo local (la dimensión económica) pero de manera dinámica en su interrelación con otras dimensiones del desarrollo local: social, ambiental, político institucional, género, interculturalidad, físico espacial etc.

Para su elaboración se propone las siguientes etapas:

1. Acuerdo del proceso con la autoridad local
2. Convocatoria
3. Instalación de la asamblea local
4. Elaboración del diagnóstico económico local
5. Taller participativo: FODA
6. Determinación de la visión
7. Determinación de los objetivos estratégicos
8. Identificación de programas y proyectos
9. Aprobación y difusión del PDEL y el inicio de la implantación

3.2.1 Acuerdo del proceso con la autoridad local

El responsable del área u oficina de planificación de la municipalidad conjuntamente con el responsable del área de DEL (o el que haga esas funciones), deberán proponer y fundamentar a la alta dirección (alcalde/ sa, funcionario/a principal) la necesidad de formular el PDEL. Este se hará en base a un documento que establezca la justificación de formular el plan, determinando el cronograma, fecha de arranque y el horizonte temporal que esta tendría (5, 10 años), las responsabilidades, los recursos necesarios y la necesidad de fortalecer la capacidad municipal de planificación (formulación, implantación, monitoreo y evaluación) a fin de asegurar el logro de los efectos o resultados al final de la gestión municipal.

3.2.2 Convocatoria

El gobierno local convoca al proceso participativo de formulación del PDEL a través de los medios masivos de la localidad u otros mecanismos de difusión, a fin de asegurar una alta participación en el proceso. Sin embargo, la participación deberá ser organizada comprometiéndolo a los principales gremios u organizaciones de productores/as y comerciantes, a las instituciones de soporte técnico y formativo (ONGs, universidades, tecnológicos etc.), organizaciones juveniles, a los sectores del estado, etc.

Se propone que para este efecto el área de la municipalidad encargada, y el comité o núcleo gestor DEL, (que para este efecto ya debe haberse constituido, ver capítulo 2) participaran en la identificación de las instituciones y personas calificadas a invitar.

Para este efecto el gobierno local establecerá mediante ordenanza, los plazos, los agentes participantes y el mecanismo de acreditación coordinando con el comité o núcleo gestor DEL.

3.2.3 Instalación de la asamblea local

La actividad de arranque o inicio del PDEL deberá ser la asamblea local de actores y agentes locales.

En esta asamblea, se explicarán las características

del proceso a seguir y los fines a obtener y se compromete la participación de la comunidad local. Esta participación se puede consolidar con la creación de un Consejo Ejecutivo del PDEL, en el que se debe intentar la participación de las instituciones y organizaciones más representativas.

La asamblea también deberá nombrar al Equipo Técnico del Plan (ETP) sobre la base de las áreas especializadas del gobierno local (Gerencias de planificación y desarrollo económico) y los agentes de la sociedad civil y otros. El ETP, bajo el liderazgo del área de planificación de la municipalidad, esta constituido por personal profesional especializado en el análisis y la facilitación para el planeamiento estratégico. Estará en capacidad de analizar la dinámica socioeconómica y la facilitación de los talleres participativos.

Si es que el gobierno local lo cree conveniente, podría buscar la asistencia técnica de un equipo especializado (consultoría). Se sugiere que en los contratos de ese tipo, se asegure que la consultora en el proceso de formulación del documento plan se encargue de desarrollar las capacidades necesarias en el grupo de actores institucionales para la implantación del mismo.

Para este momento del proceso se tiene, entonces, ya constituida la organización operativa: asamblea, consejo ejecutivo (con atribuciones políticas), equipo técnico (con atribuciones técnicas).

3.2.4 Elaboración del diagnóstico económico local

La elaboración participativa del Plan de Desarrollo Económico tiene como punto de partida el diagnóstico económico del territorio. Este debe abarcar aspectos relacionados a la demografía, el soporte físico, la institucionalidad pública y/o privada del mercado de servicios financieros y no financieros para las actividades eco-nómicas, la normatividad local y nacional, el desarrollo tecnológico, las empresas, los mercados, etc. Sin embargo, esta realidad sólo puede ser comprendida a partir de las relaciones que la localidad o región establece con entornos próximos y lejanos.

El equipo técnico organizará el levantamiento de la

información necesaria para el diagnóstico, tomando en cuenta el diagnóstico rápido de gabinete ya elaborado (ver capítulo 2) y los demás parámetros necesarios para conocer el estado situacional de la economía local. Para este efecto organizara la información según sea información primaria (entrevistas y consultas con informantes claves que aporten a la comprensión y conocimiento de los procesos y nuevas situaciones que se presentan, asimismo se pueden realizar encuestas) e información secundaria (publicaciones, estadísticas, informes, documentación en general, etc.).

El procesamiento de esta información brindará una primera aproximación sobre las tendencias y caracterización de los procesos en cada eje temático, la cual el equipo técnico deberá circular antes del desarrollo de los talleres participativos. La difusión de este material deberá contar con la participación del concejo ejecutivo del plan.

Consideraciones conceptuales

El diagnóstico económico territorial no es una relación de debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que tiene el territorio. Debe ser entendido como el producto de la interrelación de estos factores.

Sin embargo, la identificación de fortalezas y oportunidades debe constituirse en la base de un perfil de la localidad (visión), que aliente procesos de desarrollo. Por ello, es importante que el diagnóstico no quede como un documento desconocido y sin trascendencia pública.

El diagnóstico permite identificar los sectores económicos más dinámicos y con potencialidad que tienen demanda creciente en el mercado regional, nacional e internacional. Asimismo, permite identificar los conglomerados económicos más significativos y las cadenas productivas existentes. Señala también el “oficio” de la localidad (agroindustria, agropecuario, turismo etc.), y sus productos “estrella” (muebles de madera, café, por ejemplo).

Sin embargo, en la medida que el desarrollo económico territorial es mucho más que fomento productivo, es necesario analizar otras variables relacionadas a la temática del empleo y factores endógenos ligados a la competitividad del territorio.

Parámetros y preguntas claves.

Se propone el desarrollo del diagnóstico, tomando en cuenta la obtención de información sobre los siguientes ítems o parámetros:

- a. Tendencias históricas
- b. Localización y demarcación geográfica. Proceso de urbanización
- c. Economía
- d. Población
- e. La situación del empleo
- f. Actores sociales y niveles de asociatividad
- g. Los factores DEL

Para cada ítem se deberá establecer la fuente a la cual acudir para encontrar la información, así como la modalidad de esta. Se sugiere acceder a documentos y/o entrevistas a representantes calificados, de sectores, proyectos existentes, organizaciones de base, etc.

a) Tendencias históricas.

- Establecer históricamente los sectores económicos y productos “estrella” de la localidad. Los principales problemas y potencialidades para su desarrollo. Situaciones restrictivas.
- Establecer en forma cronológica los principales hechos que fueron marcando la evolución de la localidad, provincia o región.

b) Localización, demarcación política y otros aspectos generales. Proceso de urbanización.

- Ubicación. Límites (establecer si existen litigios, y el estado de estos)
- Competencias sobre el territorio (ídem, sobre la propiedad)
- Concentración poblacional y relación urbano-rural (teniendo en cuenta la división política).
- Concentración poblacional y zonas de riesgo físico.
- Aspectos generales relacionados a la localización (determinación de ventajas).
- Conectividad y tejido vial.
- Clima. Temperatura. Disponibilidad de agua.
- Otros recursos naturales.
- Principales actividades económicas relacionadas a los recursos existentes.

- Nivel de concentración de actividades productivas (bienes y servicios) y de residencia.
- Tratamiento de residuos líquidos y sólidos. Impacto en la contaminación del medio ambiente.
- Estado de la vivienda.
- Establecer el déficit de los servicios básicos (agua, energía etc.).
- Establecer el déficit del equipamiento de servicios de salud, educación, recreación etc.
- Identificar problemas relacionados a la vialidad
- Crecimiento de la ciudad y zonas de expansión (reserva de suelo residencial e industrial).
- Estado de los instrumentos de gestión: catastro, plan de ordenamiento territorial, etc.

c) Economía.

Determinación de los sectores económicos preponderantes:

- Pesca
- Agricultura
- Turismo
- Industria
- Comercio (incluye comercio informal).
- Otros

Identificación de la producción de la localidad en bienes y servicios, las zonas dónde se realizan las actividades y las condiciones en las cuales se desarrollan.

- ¿Cuál es la producción principal?
- ¿Quiénes y cuántos son los productores? (unidades productivas y trabajadores/as) ¿Cuál es el volumen de producción y para qué mercados se destina?
- ¿Cuál es el nivel tecnológico de su producción, los insumos que se utilizan, su procedencia, la mano de obra que moviliza?
- ¿Cómo están organizadas las unidades productivas y sus articulaciones?
- ¿Cuáles son los costos de producción?
- ¿Cuáles son los circuitos comerciales y su articulación?
- ¿Cuáles son los principales problemas que tienen los agentes económicos?
- Identificar potenciales productivos y de servicios.
- Desarrollar aspectos cuantitativos y pasar a evaluar.

d) Población (educación, salud, economía)

- Incremento o decrecimiento poblacional, en los últimos 40 años. Establecer la tasa de crecimiento, tomando en cuenta además la relación urbano - rural.
- Esperanza de vida. Causas de mortalidad y morbilidad.
- Porcentaje de los grupos etáreos (composición poblacional por edades): 1 a 5 años, 6 a 14 años, 15 a 20, 21 a 60.
- Población Económicamente Activa (PEA). Concentración de esta a nivel submunicipal, por sectores económicos y género. Niveles educativos.
- Tasa de empleo, desempleo y subempleo.
- Niveles de ingreso. Nivel de pobreza y pobreza extrema.
- Concentración poblacional. Caracterizar el fraccionamiento del territorio.
- Relación de la población con el tipo de asentamiento. % de pobladores/as que viven en zonas periféricas y/o marginales: nuevos asentamientos humanos.
- Identificar situaciones problemáticas en los asentamientos periféricos y/o marginales, en zonas de laderas con riesgo físico, cercanas a ríos, lagos con posibilidad de inundaciones, avalanchas, etc.
- Porcentaje de analfabetismo sobre el universo poblacional. Porcentajes con relación a género y edad. Tasa de deserción escolar.
- Manifestaciones de violencia juvenil e inseguridad ciudadana en general. Índice de estos por año, en la última década.
- Principales elementos de la cultura del municipio. Relación de estos y su capacidad para la consolidación de identidad local.

e) Actores sociales y niveles de asociatividad

- Relación de organizaciones de base. Establecer sus principales objetivos. Principales proyectos o iniciativas desarrolladas en la última década.
- Relación de organizaciones gremiales (productivas) y principales proyectos o iniciativas desarrolladas en la última década.
- Relación de instituciones presentes en el territorio y en el entorno, relacionadas con el desarrollo del municipio. Establecer sus objetivos.

Identificar los proyectos (objetivos, metas, plazos, presupuesto etc.) con incidencia en el municipio.

- Identificar experiencias de colaboración interinstitucional. El estado de las actuales.
- Precisar el estado de las iniciativas municipales de concertación local.

f) La situación del empleo

Es necesario que los diagnósticos de desarrollo económico incluyan la situación del empleo local. Para este efecto el diagnóstico debería de responder a las siguientes preguntas a partir de las cuáles se promoverán la incorporación de políticas de empleo:

Generación:

- ¿Cómo se genera empleo en la localidad?
- ¿Qué sectores son los que más absorben la mano de obra local?
- ¿Cuál es la escala de las empresas que reciben más empleo?
- ¿Existe una masa considerable de trabajadores por cuenta propia?
- ¿Qué ocupaciones son las más frecuentes?

Oportunidad

- ¿Existen posibles fuentes (yacimientos) de empleo que aún no han sido aprovechadas? Por ejemplo: sectores en crecimiento, recursos no usados, experiencias previas, etc.
- ¿Cuáles son los sectores económicos más dinámicos y potenciales? (sostenibilidad del empleo).
- ¿Existe interés de entidades públicas o privadas de invertir en la localidad? ¿Estas inversiones permitirían generar empleo en el futuro? ¿Qué tipo de empleo?
- ¿Existen posibilidades de exportación de algunos productos y servicios elaborados en la zona?
- ¿Cómo es el poder adquisitivo de los habitantes? ¿Qué necesidades de bienes y servicios podrían satisfacerse localmente?

Factores condicionantes del empleo

- ¿Cuáles son las características del empleo que es generado o que es potencialmente generado en la localidad? (formación, certificaciones, tecnología, etc).

- La región cuenta con los factores (infraestructura, servicios, etc.) para promover el sector o sectores económicos generadores de empleo local.
- ¿Cómo se vinculan al mercado las empresas del sector?
- ¿De qué manera se garantiza que los beneficios a los empleadores trasciendan a los empleados?
- ¿Existen condiciones para el trabajo digno y seguro?
- ¿Existe en la región la información estadística para plantear políticas de promoción del empleo?

g) Los factores DEL

Aunque parezca repetitivo, en el diagnóstico se debe de especificar con claridad la situación de cada uno de los factores en el territorio y en comparación con otros territorios con los que se compite. Generalmente los diagnósticos económicos levantados se limitan solamente a describir las dinámicas económicas locales (concentración y distribución de empresas, problemática, etc.), pero en muy pocos casos se analiza la situación de los factores, ni mucho menos se aborda la situación del empleo local, que como se ha visto es sumamente importante ya que una acción o iniciativa sobre este aspecto incidirá directamente en la reducción de la pobreza. Asimismo, es necesario contemplar los diversos procesos de orden externo que pueden afectar positiva o negativamente a la localidad. Para la caracterización y análisis de los factores se puede apelar a un marco de preguntas claves, como se detalla en el siguiente recuadro:

Cuadro 3.2
Diagnóstico situacional de los factores DEL

Soporte físico	<p>¿Cómo se complementa los planes de desarrollo urbano con las dinámicas económicas actuales y potenciales?</p> <p>¿Se cuenta con una zonificación actualizada?</p> <p>¿Los planes de expansión urbana tienen claridad en los temas de desarrollo económico (sectores, servicios, accesibilidad).</p> <p>¿Cómo se encuentra la infraestructura, equipamiento, servicios públicos, conectividad en la localidad?</p> <p>¿Las principales aglomeraciones empresariales acceden a estos o hay dificultades? ¿Qué debería hacerse?</p>
Procedimientos y tributos amigables al desarrollo económico	<p>¿Cómo son los procedimientos para la formalización y constitución empresarial?</p> <p>¿Existen barreras que impidan el acceso a la formalidad a nuevos mercados, a la exportación?</p> <p>¿Los impuestos, tasas y tributos son los adecuados o constituyen sobre costos a las empresas?</p> <p>¿Existen beneficios para la formalización, constitución, creación de empleo formal?</p>
Formación de RRHH	<p>¿Existe mano de obra calificada que pueda suplir las demandas de las empresas locales?</p> <p>¿La oferta educativa y tecnológica es coherente con la demandad de los sectores económicos dinámicos y con mayor grado de absorción de empleo local?</p> <p>¿La población tiene competencias emprendedoras y es conciente de las potencialidades locales para la creación de nuevas iniciativas empresariales?</p> <p>¿Existen programas de reconversión laboral y mejora de empleabilidad?</p>
Servicios empresariales	<p>¿Desde la localidad se puede acceder con facilidad a servicios empresariales y servicios avanzados a la producción, necesarios para la especialización y diversificación de la economía (Centros de innovación tecnológicas, viveros de empresas etc.)?</p> <p>¿Existe un mercado de servicios de desarrollo empresarial y de servicios financieros adecuados y suficientes para atender la demanda competitiva de las empresas?</p> <p>¿Existen políticas y programas que promuevan de forma permanente el desarrollo y/o fortalecimiento del mercado de servicios?</p>
Promoción	<p>¿Existen instrumentos y mecanismos de promoción de las actividades económicas del territorio y de las ventajas del territorio, útiles para la atracción de inversiones amigables al desarrollo local?</p>

<p>Institucionalidad</p>	<p>¿Las instituciones locales asumen sus roles dentro del marco del sistema de DEL?</p> <p>¿La municipalidad ha institucionalizado transversalmente la función de promoción del DEL?</p> <p>¿Cuál es el grado de coordinación y concertación entre los diferentes niveles del Estado y entre los actores locales?</p> <p>¿Cuál es grado de especialización de las autoridades, funcionarios públicos y privados locales? ¿Están debidamente capacitados para ejercer correctamente sus funciones?</p> <p>Fortalecimiento de las instituciones locales en su rol promotor y en su capacidad de cooperación y concertación (Mesas temáticas con objetivos, funciones y recursos específicos).</p>
--------------------------	---

3.2.5 Taller participativo: FODA

El equipo técnico se hará cargo de desarrollar diversas modalidades participativas para el diagnóstico, como encuentros empresariales y de la sociedad civil por cada zona o microzona de la localidad, en los cuales se aplique el método FODA utilizando como base la información levantada en el pre-diagnóstico.

Generalmente desde el diagnóstico se suele organizar la participación de los diversos actores y de la sociedad civil de acuerdo a los ejes temáticos del PDEL. El método utilizado para realizar el diagnóstico será el denominado FODA o análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que se pueden identificar en el territorio. Este diagnóstico servirá de marco de referencia para definir los objetivos y las líneas estratégicas a alcanzar:

El diagnóstico FODA se compone de un análisis externo (oportunidades y amenazas) y un análisis interno (fortalezas y debilidades).

El análisis externo, tiene por función, ubicar al territorio en el escenario que describen las principales tendencias económicas, sociales, políticas y culturales de la región y el mundo que la comunidad local no puede controlar. Este análisis permite detectar las oportunidades y amenazas que la comunidad puede aprovechar y tratar de evitar respectivamente.

Las oportunidades son las cosas que la localidad puede aprovechar, por ejemplo, los intereses de in-

versionistas, normas nacionales o medidas internacionales amigables (los TLC pueden ser medidas positivas para algunos rubros de la economía local) y la demanda de mercados (regionales, nacionales e internacionales).

En cuanto a las amenazas, son situaciones del entorno que puede afectarnos negativamente, como por ejemplo las normas o decisiones de otros países, o bloques económicos, que afectan negativamente el desarrollo económico (leyes migratorias UE y EEUU) o territorios con productos similares pero con mejores condiciones o factores para la inversión.

El análisis interno, tiene por función identificar los puntos fuertes y débiles del territorio frente a sus temas clave y que a la vez constituyen factores controlables. Supone describir las ventajas o fortalezas que el territorio puede tener para su economía, por ejemplo, si tiene ventajas económicas en el rubro turístico, si tiene el desarrollo infraestructural necesario, si dispone de un espacio asociativo capaz de aprovechar esta fortaleza o si, por el contrario, esta carencia convierte este en un punto débil, etc. Este análisis supone identificar y priorizar aquellos factores que pueden tener un impacto mayor a largo plazo sobre la situación de la comunidad.

Las fortalezas son los atributos positivos que tiene la localidad para promover el DEL mientras que las debilidades son los atributos o características negativos que tiene la localidad para emprender el DEL.

Cuadro 3.3
Ejemplo hipotético de FODA del desarrollo económico de la localidad X

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Población con capacidad emprendedora y con vocación empresarial. 2. Disponibilidad de mano de obra especializada, especialmente en los sectores de confecciones, mueblería y artesanía. 3. Aglomeraciones empresariales que definen vocación productiva o de servicios en determinados espacios territoriales. 4. Plantas industriales modernas que generan valor agregado a la producción. 5. Territorio con áreas potenciales de desarrollo industrial. 6. Buena integración vial entre las diferentes partes del territorio. 7. Se cuenta con instrumentos de planificación participativos, y con una clara vocación de priorización del DEL. 8. Producción local flexible. 9. Capacidad de organización en los servicios de subcontratación. 10. Presencia importante de la vivienda taller en el espacio local. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación de centros de formación superior y técnicos. 2. Políticas comerciales de Tratados de Libre Comercio (TLC). 3. Tendencia del consumo por productos con incorporaciones artesanales y manualidades. 4. Cooperación internacional, enfoca prioridad de atención al sector municipal y al DEL. 5. Normatividad legal promueve la promoción DEL, como función del gobierno local. 6. Crecimiento de la demanda interna (sectores populares y medios) por productos de origen local, con exigencia de calidad. 7. Cadenas internacionales de comercialización vienen invirtiendo en el espacio local, generando oportunidades de empleo. 8. En el ámbito metropolitano existen dos proyectos de anillos viales que cruzarían el distrito. 9. Ejecución de programas del gobierno destinados al empleo temporal y a la articulación comercial. 10. Licitaciones para compras y adquisiciones por el Estado. 11. Inversión privada en busca de realizar obras en el distrito. 12. La municipalidad tiene propuesta para ajustar el área normativa para la ubicación de la vivienda taller, que permitirá la formalización.
DEBILIDADES	AMENAZAS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Baja calidad y productividad de a mayoría de las MYPES. 2. La cultura de la informalidad de sectores empresariales y de la población. 3. La mayoría de empresarios/as no cumplen con requisitos para ser sujetos de crédito, pero por otro las instituciones financieras ofertan instrumentos financieros que no se adecuan a las características del sector empresarial en el distrito. 4. No existen formas organizativas empresariales representativas para realizar acciones como gremio, ni para generar formas de gestión empresarial conjunta. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inestabilidad política, social y jurídica del país. 2. Competencia desleal de productos importados de origen asiático. 3. Creciente dinamismo de otras localidades cercanas. 4. Competencia del contrabando. 5. Alto porcentaje del impuesto general a las ventas. 6. Que no se implemente en el corto o mediano plazo las propuestas de ejes viales interdistritales. 7. Los cambios de gobierno local pueden hacer variar las prioridades ligadas a propuestas de DEL.

5. Limitada participación de los/as empresarios/as con mayor representatividad económica en los espacios participativos locales.
6. Alta dependencia externa para el abastecimiento de materias primas e insumos básicos para la producción a nivel de los diferentes sectores (madera, calzado y confecciones).
7. Limitado nivel de desarrollo tecnológico a nivel de la microempresa que no permite que se constituya en un agente competitivo.
8. Limitada oferta de instituciones o profesionales especializados a nivel local que cubran las necesidades de especialización de los sectores productivos dinámicos del espacio distrital.
9. La zonificación no permite la ubicación de la vivienda taller en determinadas zonas.
10. Los parámetros de edificación no permiten la regularización de las viviendas taller.
11. Las viviendas taller funcionan en condiciones precarias y riesgosas.

Una vez realizado el listado del FODA, es importante redactar un informe con los resultados obtenidos. Este informe posibilita ir delineando una visión compartida del problema, por lo que merece ser ampliamente discutido con los distintos actores del territorio, y así, ir creando consenso respecto al diagnóstico y los objetivos y estrategias que se desprenderán del mismo. Ya realizado el diagnóstico se ha logrado constituir una de las “cabeceras” del camino estratégico: aquella correspondiente a la situación actual o inicial.

3.2.6 Determinación de la visión

La visión debe ser entendida como una representación o imagen objetiva de lo que el territorio espera ser y tener en el futuro. Debe ser compartida por los diferentes actores y debe dar cuenta de su relación con el entorno macro regional y global.

La visión del PDEL debe expresar la especialización productiva, es decir, en qué productos “estrella” de un sector o sectores económicos determinados vamos a especializarnos, de tal manera que serán estos sectores en los que priorizaremos nuestras acciones. Estos sectores serían como la locomotora que arrastre al resto de los vagones y que posibilite generar mejores condiciones de vida en el territorio.

De esta manera la visión establece el posicionamiento competitivo del territorio, pero en él se deben de expresar también los nuevos atributos que la localidad deberá alcanzar en lo posible relacionada con la generación de “más y mejor empleo”. Es decir, mejores condiciones en el territorio que aseguren avanzar en la lucha contra la pobreza local.

Por ello, la vocación productiva debe procurar apostar por sectores o cadenas productivas, que permitan absorber la demanda de empleo local. Ello determinará establecer políticas de mediano y largo aliento, en especial las políticas educativas y de formación laboral, a fin que exista la suficiente y adecuada mano de obra calificada del sector priorizado en la localidad. Este enfoque consolida la mirada integral del desarrollo de la economía local y la aleja de enfoques que absolutizan el DEL al desarrollo empresarial.

Para la construcción de la visión del territorio se usará la metodología de la prospectiva territorial. Esta metodología permite reducir el riesgo e incertidumbre en el desarrollo de un territorio porque permitirá identificar los factores claves y sobre ellos implementar una estrategia efectiva.

La prospectiva territorial permite a su vez analizar los posibles escenarios, y una vez seleccionado el es-

cenario, articular las acciones estratégicas pertinentes. Sin embargo, la prospectiva no llega a adivinar el futuro, sino que es un instrumento que ayuda en la toma de decisiones ayudando a reducir la incertidumbre en la construcción del futuro del territorio, con el fin de promover la competitividad y el desarrollo integral de sus habitantes. En ese sentido, se trabajan escenarios que representan diferentes imágenes de futuro. Construir estas imágenes de futuro ayuda a comprender como las decisiones y las acciones que se toman en el presente, pueden influir en el futuro del territorio.

El análisis prospectivo en territorios con niveles altos de pobreza, siempre tendrán una fuente de tensiones entre el corto y largo plazo, es decir, entre la satisfacción de necesidades básicas de la población y la necesidad de competitividad del territorio. La búsqueda de un adecuado balance entre ambas demandas se constituye en uno de los más grandes retos de la localidad.

Para ello se necesita una visión estratégica, una carta de navegación junto con un compromiso político y social de los actores del territorio. Es decir, sin mecanismos mínimos de cohesión social, no sólo será difícil construir sociedades más justas, sino también será casi imposible crecer como territorio.

Contar con una visión común y compartida del territorio es un pre-requisito para el desarrollo ya que la viabilidad de la estrategia de desarrollo de un territorio aumenta en proporción a la participación y compromiso de todos sus actores políticos, económicos y sociales.

La experiencia demuestra que una visión compartida de futuro entre los principales actores sociales, económicos y políticos de un territorio acelera su proceso de desarrollo. En esa línea “el futuro se construye no mirando permanentemente por el espejo retrovisor sino viendo hacia adelante”. La senda del progreso se emprende cuando existe una visión territorial compartida y los esfuerzos de los actores se dirigen hacia la consecución de metas comunes.

La pregunta que surge es, entonces, ¿cuál es el método más apropiado para construir la visión del territorio? Existen varias formas y métodos, sin embargo, los pasos que se recomiendan en esta guía son:

1. Construir las tendencias del territorio
2. Definir las vocaciones y potencialidades del territorio
3. Construir sus escenarios
4. Definir con información de tendencias, vocación y escenarios, la visión de desarrollo del territorio

1. Construcción de tendencias del territorio

El análisis de tendencia es una herramienta esencial para detectar y medir el comportamiento social, económico, ambiental, etc. del territorio, es decir, la dirección o rumbo que este sigue. Es importante entender que los territorios no tienen comportamientos lineales sino complejos y abstractos, en ese sentido, se debe identificar y entender también las macro tendencias actuales y emergentes que se están generando y que inciden en la estructuración del territorio y en su organización económica social.

Por ejemplo, en América Latina encontramos tres tendencias centrales en el desarrollo productivo y tecnológico a nivel de región (Cimoli, Ferraz y Primi, 2005). Según los autores, dos patrones de especialización emergieron en el período posterior a las reformas neoliberales, uno basado en recursos naturales, esencialmente en el Cono Sur, y otro basado en actividades intensivas en trabajo, esencialmente en Centroamérica y El Caribe. Ambos patrones están especializados en industrias de bajo nivel tecnológico que favorecen la generación de una estructura industrial que “per se” genera limitadas capacidades tecnológicas endógenas y conlleva una escasa demanda de conocimiento.

Asimismo, América Latina presenta un desempeño discreto y por debajo de su potencial. Cuando se compara con Asia y otras economías al mismo nivel de generación de capital, se presentan los siguientes resultados:

- Baja educación secundaria y terciaria frente al Este de Asia, Sudáfrica y Hungría.
- Menor gente dedicada a ciencias e ingenierías
- Menor inversión privada, licencias tecnológicas, exportaciones de alta tecnología, patentes e intensidad en negocios de innovación y desarrollo.
- Excepto Chile, costos de entrada mucho mayores que el Este de Asia.
- Baja capacidad para atraer inversión extranjera en investigación y desarrollo.

- Baja expectativa como destino predilecto para atraer inversión extranjera en investigación y desarrollo.
- Baja expectativa como localidades preferidas para promover procesos de colaboración en procesos de innovación y desarrollo con países desarrollados (Cfr. Hall, 2005; UNCTAD, 2005).

El rezago tecnológico y su expresión en la productividad total de los factores son determinantes de la baja competitividad. Ahora bien, la persistencia de esta baja productividad en el tiempo evidencia que se trata de un problema estructural y no de un fenómeno coyuntural de la economía, comportándose así como una dinámica de círculo vicioso:

- La estructura productiva se basa en forma sustantiva en sectores y productos con bajos niveles de valor agregado y bajos precios, que dependen en gran forma del comportamiento del entorno internacional. Pero este factor la hace vulnerable en momentos en que la estructura productiva mundial avanza hacia mayores niveles de valor agregado.
- Las pequeñas y medianas empresas y las cadenas productivas afrontan problemas de inestabilidad del contexto político-institucional (inseguridad, conflicto, desconfianza, baja cooperación) y macroeconómico (tasa de cambio, aranceles, impuestos, estímulos y exenciones tributarias). Muchos sectores y productos se encuentran vulnerables ante la inestabilidad de las circunstancias y del cambio continuo de las reglas de juego.
- La baja productividad tiene fuertes efectos sobre el empleo, la creación, acumulación y redistribución de riqueza, la formación de recursos humanos y el nivel tecnológico de la región.

Esto significa que disminuye las posibilidades competitivas, al mismo tiempo que el aumento de la productividad contemporánea exige mayores capacidades tecnológicas y organizativas, capital social e innovación a lo largo de todo el sistema de valor (empresas, cadenas productivas, clúster, etc.).

- La mayoría de las empresas tienen bajos niveles de planeación y desarrollo tecnológico y afrontan muchas dificultades para innovar. Por ende, persisten factores que disminuyen el potencial tecnológico, tales como la falta de transferencia de tecnología, la dependencia tecnológica de las multinacionales y la falta de una seria proyección hacia el mercado global. Todo lo cual lleva a permanecer en la misma estructura productiva

Conocer las tendencias del contexto macro regional como país, lleva a reconocer la necesidad de imprimir mayor velocidad a las decisiones para el desarrollo, sin que ello implique castigar la calidad de las mismas. Esto supone un alto requisito de creatividad que posibilite darle un alto valor agregado a lo que ya se hace para poder competir en un escenario de competencia globalizada.

Es así que en el nivel de municipio el análisis de las tendencias tiene que referirse a evaluar sobre cuáles son las tendencias emergentes que tiene el territorio. Y en esta línea se puede ir identificando también las situaciones, problemas o restricciones que tiene la localidad para avanzar y que la afectan negativamente. Por ejemplo, a nivel de un municipio el análisis de tendencias para la visión del PDEL se podría presentar de la siguiente manera, en el parámetro de población:

Cuadro 3.4
Tendencias

TENDENCIAS	SITUACIÓN PROBLEMA
1. Avance de la población urbana de la cabecera del departamento	1. Los límites con la cabecera del departamento se modifican y el municipio pierde terrenos
2. Avance de la población urbana del municipio en terrenos agrícolas	2. El municipio se convierte en ciudad dormitorio con alto desempleo, pérdida de la potencialidad agrícola.
3. Crecimiento Poblacional descontrolado	3. Déficit en los servicios de agua y alcantarillado.
4. Demolición de las viviendas con imagen histórico rural del municipio.	4. El municipio pierde valor como centro turístico.
5. Aumento del tráfico vehicular de las principales ciudades al municipio y viceversa	5. En el municipio se presenta con alta contaminación del aire y accidentes de tráfico.
6. Disminución de la productividad por la pérdida de fertilidad del suelo.	6. Se producen hambrunas en las comunidades lo que aumenta la emigración a la zona urbanas.
7. Construcción desordenada de nuevas urbanizaciones.	7. Demandas de servicios básicos con dimensiones imposibles de cubrir en términos financieros.
8. Conflictos entre los productores agrícolas y los inversionistas de nuevas urbanizaciones.	8. Clima de creciente inestabilidad política.
9. Incremento de la presión social para la autorización de nuevas viviendas en área rural.	9. Aumento de la corrupción en las entidades públicas.

Lo que manifiesta la descripción de las tendencias y las situaciones de problema en este ejemplo es que existe un proceso conflictivo entre el escenario rural y urbano, con cierto grado de conflictividad potencial que amenaza la propia integridad de la localidad. En esa medida, corresponde tomar acciones en la política municipal, tanto al interior de la municipalidad, como con vecinos/as y agricultores/as.

2. Definición de las potencialidades, identidad y vocación productiva del territorio⁴

Las vocaciones productivas se definen a partir de la definición de potencialidades y limitaciones, entendidas como la aptitud, capacidad o característica es-

pecial que tiene el territorio para su desarrollo.

Ésta en particular expresará los sectores y subsectores o “productos estrella” de la economía local en el cual se especializará tomando en cuenta a los sectores actualmente más dinámicos, sin descuidar a los sectores potenciales o emergentes con alta demanda futura.

Como resultado del análisis se pueden definir dos o tres grandes vocaciones productivas, alcanzables a mediano plazo y en las que se podría concentrar el proceso de desarrollo local. Una aproximación interesante al tema de las vocaciones productivas es la que se refiere a la necesidad de incursionar en el tema de la identidad local que, de acuerdo a lo que se ha ex-

4. Adaptado de Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local – ILPES CEPAL - 2003

presado precedentemente, debiera constituirse en el centro de una estrategia territorial de desarrollo.

Localidades o zonas antes anónimas o sin mayor reconocimiento positivo se convirtieron en territorios reconocidos por su fuerte identidad, donde se ha puesto de manifiesto que la fuerza de expresión de un territorio salido del anonimato causa un cambio en la forma en que es percibido; su imagen y su unicidad le dan fuerza de atracción y sus productos son más solicitados.

El tema de la identidad, a su vez, se ve reforzado por el hecho que al situarlo en centro de una estrategia territorial permite retomar el valor de recursos que aún pueden estar sub-utilizados, abandonados o incluso olvidados, y dar nacimiento a productos exclusivos, resultantes de combinaciones inusuales entre elementos y sectores diferentes. En algunos casos, el lanzamiento de una imagen o de un lema vinculado a uno de los componentes de identidad del territorio permite asociar productos dispersos y elaborar así nuevas gamas de productos.

Como es posible apreciar, la idea de darle identidad a un territorio está fuertemente asociada, en definitiva, a lo que se considera que es su vocación más importante. En ese sentido, la identidad de un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica,

sino de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado.

Esta identidad “plural” no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse y en ese sentido es importante considerarla como parte del ejercicio de identificar las vocaciones del mismo. En relación al desarrollo económico, la identidad se debe articular a la especialización de la producción. Ejemplos en ese sentido hay muchos, y como el siguiente, que se expresan en muchas visiones territoriales locales:

Plan Estratégico de Córdoba, Argentina, 1997: “Córdoba “La Docta”, ciudad moderna de América, ambientalmente sustentable, competitiva y solidaria”

La definición de la vocación productiva de un territorio debe ser trabajada por el equipo técnico del plan y presentarla como insumo para el taller de escenarios y construcción de la visión. De esta manera se estaría asegurando que el tema de competitividad territorial pueda ser tomado en cuenta cuando se analicen los escenarios y se construya de manera participativa la visión futura del territorio.

A manera de ejemplo se presenta las principales potencialidades y vocaciones productivas del municipio “San Antonio”⁵.

POTENCIALIDADES Y VOCACIONES PRODUCTIVAS DEL TERRITORIO

Principal productor de hortalizas de la región.
Recursos naturales y disponibilidad de suelos para cultivos alternativos.
Recurso humano principalmente joven con potencialidad emprendedora.
Diversidad de pisos ecológicos y diversidad de climas para la agro-exportación.
Práctica ancestral de la medicina alternativa con plantas medicinales.
Recursos turísticos en valles y restos arqueológicos.
Disponibilidad de recursos hídricos para actividades agropecuarias y piscícolas.
Población emprendedora y progresista, orientada a la producción agropecuaria.
Capacidad de mejorar la producción agropecuaria.
Red de instituciones públicas y privadas que funcionan en la mancomunidad.

5. Municipio e información hipotética que se usará a manera de ejemplo durante el desarrollo de la presente Guía.

Es recomendable, igual que en el caso de la formulación de problemas, formular los indicadores de base de las potencialidades del Municipio de San Antonio.

Cuadro 3.5
Potencialidades e indicadores

POTENCIALIDADES	INDICADORES DE BASE
a. El municipio produce tomate y hortalizas, reportándose aceptables índices de producción.	<ul style="list-style-type: none"> • 05 has., superficie cosechada. • 50% aporta a la producción de la mancomunidad • 40TM volumen de producción. • 33.3% aporta a la producción departamental
b. La actividad piscícola reviste importancia en el desarrollo económico.	<ul style="list-style-type: none"> • 02 pisci-granjas instaladas en aldeas y centros poblados del municipio. • Incremento de ingresos en el último año hasta 20%
c. Cuenta con atractivos turísticos (paisajístico, escénico, turismo de aventura, fiestas costumbristas).	<ul style="list-style-type: none"> • 4 importantes festividades • 6 atractivos turísticos
d. Ubicación geográfica como eje de articulación internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • Carretera interamericana asfaltada de 80 km. en regular estado de conservación

3. Construcción de escenarios en el territorio

Una vez identificadas las tendencias y potencialidades, es necesario realizar un balance que permita mostrar el panorama completo de las variables que se están analizando. Por ello se debe ser conscientes del pasado para comprender el presente y poder opinar razonablemente sobre el futuro. No es correcto explicar la relación causa y efecto que reproduce el pasado en el presente.

Se busca, entonces, identificar lo que sucedería de no cambiarse las tendencias actuales y describir las posibles alternativas del sistema bajo estudio en el futuro, de un modo propositivo. Los escenarios son una manera de esquematizar una determinada interpretación de la realidad, que describen el paso de un sistema social dado de una situación presente a una futura, y muestran las rutas o trayectorias que pueden suceder en dicho paso o transición. Los escenarios deben provocar impactos en los modelos mentales de los/as participantes, pues representan una alerta

sobre lo que le puede esperar a un territorio si no se realiza ninguna intervención que provoquen cambios positivos.

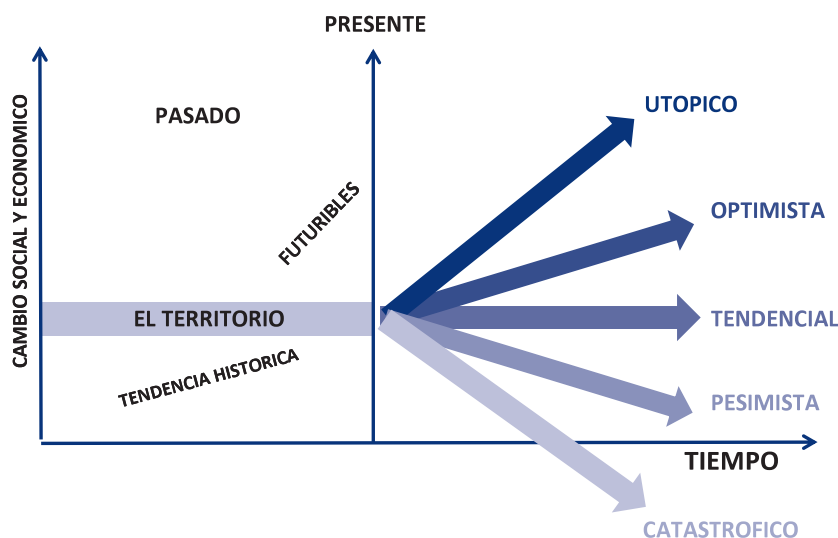
Los escenarios son una forma de pensar en el futuro y sirven para decidir lo que hay que hacer en el presente para construir el futuro. Así pues, los escenarios no ponderan probabilidades sino que consideran posibilidades. No son una lista de cosas que nos gustaría que ocurriesen o que pensamos que deberían ocurrir ni son descripciones de las hipótesis pesimistas y optimistas que pueden realizarse. Por el contrario, un buen ejercicio de escenarios producirá un conjunto de imágenes sobre el futuro que son internamente consistentes y plausibles, bajo las siguientes condiciones: pertinentes, coherentes, verosímiles, importantes y transparentes. Asimismo, estas deben abarcar un amplio abanico de acontecimientos posibles y ser relevantes para la población y los agentes participantes.

También los escenarios son simuladores para probar

hipótesis, para ampliar el campo visual de los/as líderes y tomadores/as de decisiones. Según Masini & Medina (2000) los tipos de escenarios de futuro más usuales que se pueden construir son los siguientes:

- Escenario tendencial: es el escenario que trata de mostrar lo que sucederá si las cosas siguen como van. No obstante, no basta con pensar las extrapolaciones de las tendencias que se pueden producir, se requiere explicar cuáles son los factores históricos, o nuevos que influyen o contribuyen a que la tendencia esperada sea similar a la actual, es decir, se necesita precisar aquellos factores que hacen que la tendencia tienda a reforzarse.
- El escenario utópico: es el escenario que describe una sociedad ideal, trata sobre un futuro deseable que es distinto del presente, en el cual los datos del pasado y del presente no necesariamente son importantes. Predomina la imaginación, la inventiva, los valores y el peso de los anhelos y los temores humanos sobre la probabilidad de realización del futuro deseable descrito. La utopía pretende producir reflexiones acerca del sentido y el proceso de cambio que puede emprender una sociedad. Pero no se centra en la factibilidad de tal transformación.
- Escenario optimista: es el escenario que se ubica entre el escenario tendencial y el escenario utópico, ideal o más deseable. El escenario optimista contempla cambios razonables y positivos que no conllevan una ambición desmesurada, basada más en los deseos que en los fundamentos que conllevan los hechos y los datos. El escenario optimista plantea acciones deseables pero plausibles o verosímiles que distinguen aquello que puede lograrse en el corto, mediano y largo plazo.
- Escenario pesimista: contempla un deterioro de la situación actual pero sin llegar a una situación caótica. Es el escenario que se encuentra en medio del escenario tendencial y el escenario catastrófico o aquella situación que empeora dramática y aceleradamente un sistema a causa de factores desestabilizantes, inesperados y descontrolados.
- Escenario catastrófico: es el escenario donde ocurre lo inesperado y reina la incertidumbre, es decir donde abundan los factores de ruptura que quiebran las tendencias existentes en un momento determinado.

Cuadro 3.6
Escenarios en el territorio



Fuente: Medina (1999).

Sin embargo, por efectos prácticos durante el proceso de planificación se recomienda usar sólo el análisis de los escenarios optimista, tendencial y pesimista.

A manera de ejemplo, presentamos el siguiente texto sobre las tendencias en las estructuras productivas y de contexto en América Latina.

Cuadro 3.7 Escenarios posibles⁶ de cambio de estructuras productivas

Para diseñar los escenarios posibles nos tenemos que preguntar ¿Qué opciones, oportunidades o alternativas tiene el territorio para generar una transformación económica, productiva, competitiva y social y un mayor desarrollo de su población?

La transformación productiva y social tiene que ver con la capacidad de competir del territorio basado en la tecnología, la innovación y la agregación de valor. Esencialmente su grado de avance en la capacidad de competir del territorio se correlaciona con la inversión en formación de capital humano avanzado, investigación y desarrollo de cada economía.

A nivel de América Latina pueden identificarse al menos seis escenarios posibles que pueden orientar las estrategias del territorio para las próximas décadas.

Escenario ACTUAL: permanecer dentro de la misma estructura productiva, con bajo nivel de desarrollo científico-tecnológico, que es la situación actual de muchos países de la región.

Escenario AGREGAR VALOR A LOS RECURSOS NATURALES: permanecer dentro de la misma estructura productiva, pero aumentando el nivel de desarrollo científico-tecnológico, agregando valor a los recursos naturales, que es la situación de varios países del Cono Sur, como es el caso de la aplicación de la biotecnología en Chile al salmón, las frutas y el vino; el caso de la soya en Argentina o la naranja en Brasil.

Escenario INSERCIÓN BASADA EN FUERZAS EXÓGENAS: cambiar la estructura productiva vía innovación, diversificación y agregación de valor, pero con bajo o medio nivel de desarrollo científico-tecnológico endógeno; este es el caso de varios países de Centroamérica que han desarrollado nuevos sectores vía maquila (México y República Dominicana), asociación con empresas transnacionales (Costa Rica) o captación de Inversión Extranjera Directa (IED).

Escenario CAMBIO DE PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN: cambiar la estructura productiva vía innovación, diversificación y agregación de valor, con alto nivel de desarrollo científico-tecnológico, lo cual implica el cambio del patrón de especialización con desarrollo de nuevos sectores y transformación de los existentes, con base en un amplio desarrollo de capital humano avanzado, infraestructuras de información y formación del talento humano. Este es el caso de Japón, Singapur, Corea, España, Israel, China por citar pocos ejemplos.

Escenario CAMBIO DE PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN AGREGANDO VALOR A LOS RECURSOS NATURALES: consiste en llegar al cambio del patrón de especialización vía la agregación de valor a los recursos naturales, considerado también como un estado previo de una estrategia de mayor alcance a largo plazo.

Escenario CAMBIO DE PATRÓN DE ESPECIALIZACIÓN INSERTANDO FUERZAS EXÓGENAS: consiste en llegar al cambio del patrón de especialización vía la inserción basada en fuerzas exógenas, considerado como un paso intermedio de una estrategia de mayor alcance a largo plazo.

6. Adaptación del Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y El Caribe. ILPES CEPAL 2006

La formulación de los escenarios deberá hacerse por el Equipo Técnico de Planificación y presentarse al taller participativo para su discusión.

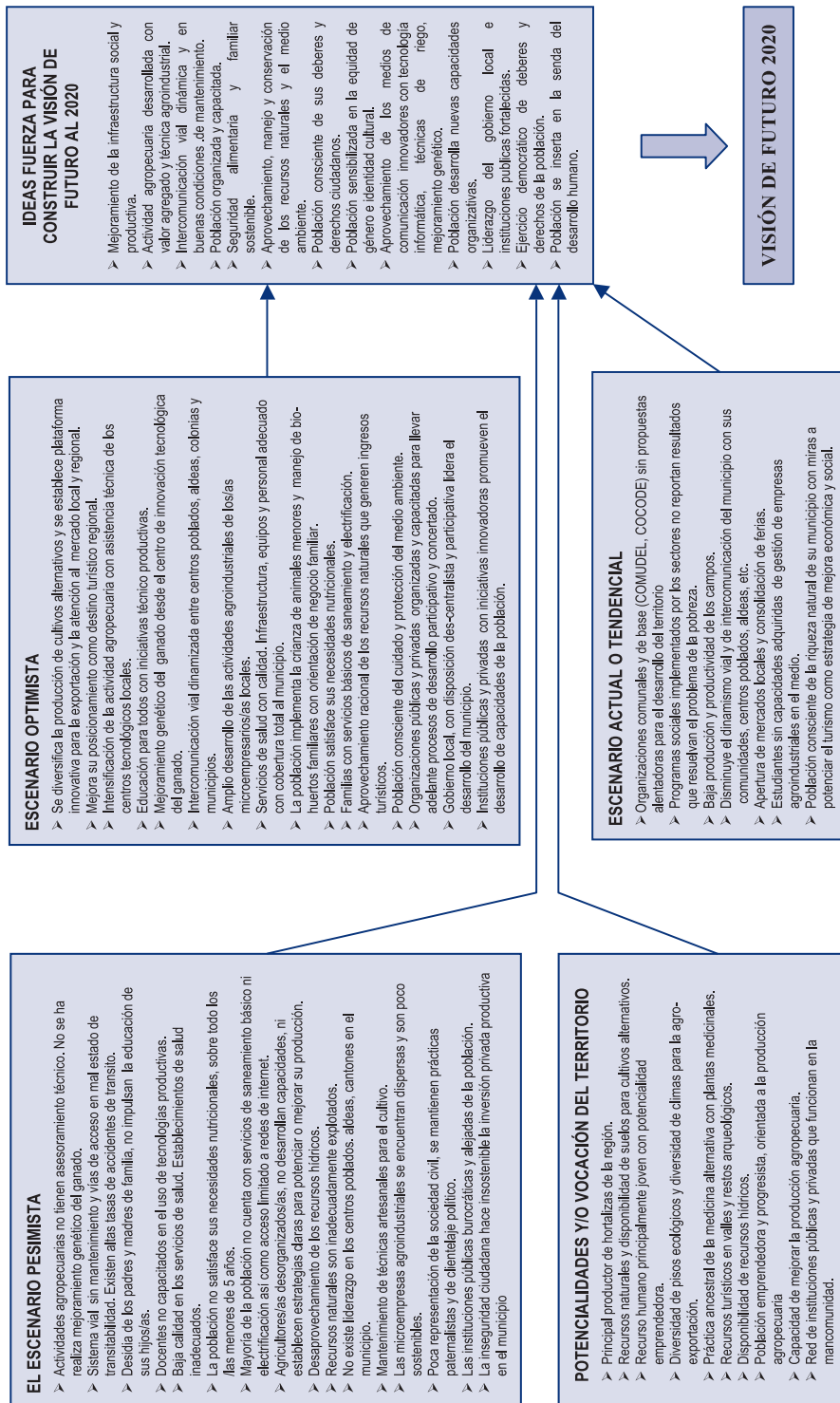
4. Definición de la visión de futuro del territorio

Como se ha dicho líneas atrás, sobre la base del diagnóstico del territorio se hace el análisis de las tendencias, la identificación de las potencialidades y

la vocación productiva del territorio; a partir de lo cual se construyen los 3 escenarios probables (actual o tendencial, pesimista y optimista), para pasar a construir las principales ideas fuerzas para la construcción de la visión y establecer los principales retos de los actores territoriales. A manera de ejemplo se presenta la construcción de la visión del municipio de San Antonio.

Cuadro 3.8

La visión de futuro a partir de la construcción de los escenarios



Con información de los escenarios y la potencialidad y vocación del municipio, la visión del territorio se formula de la siguiente manera:

Cuadro 3.9 Ejemplo de formulación de la visión

LA VISIÓN DE FUTURO

Al año 2020, el municipio de San Antonio es capital de la actividad agrícola de la región y uno de los destinos turísticos arqueológicos del país, integrándose a los mercados regionales, nacionales e internacionales.

Explicación de la visión:

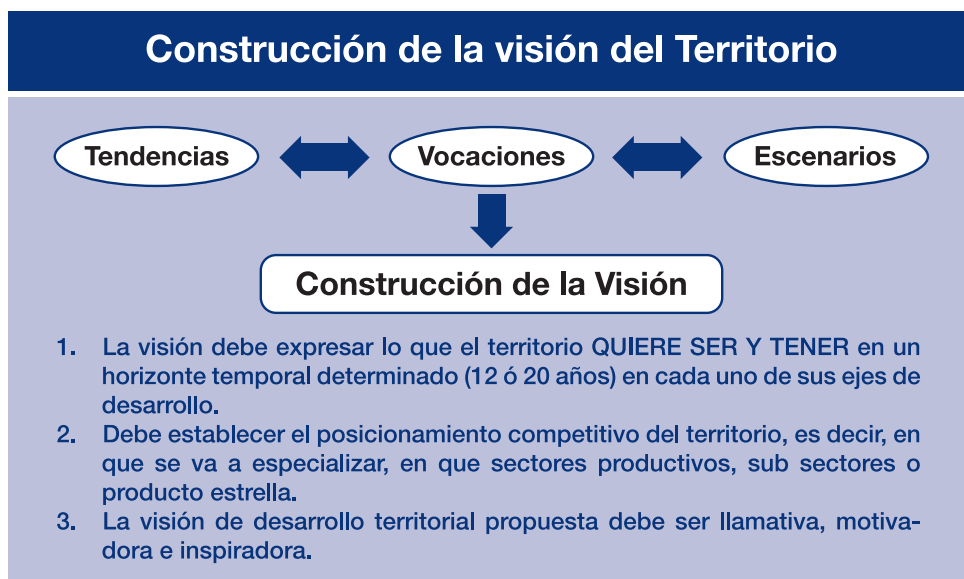
Está referido al logro de un mejor posicionamiento de la localidad con base a la innovación, al mejoramiento de la productividad, a la asociatividad de los productores y su capacidad de hacer posibles plataformas de competitividad a través de las alianzas con las instituciones de soporte técnico e investigación. Asimismo, hace referencia al logro de mayores capacidades

en sus recursos humanos para el fomento productivo en una estrategia de desarrollo sostenible.

Taller de formulación y validación de la visión

Es importante tener presente que la formulación de la visión ha implicado construir o desarrollar otros elementos, los cuales se expresan en el siguiente esquema:

Cuadro 3.10 Construcción de la visión



Para el logro de los resultados en esta fase, se organiza un taller durante el cual el equipo técnico del plan presentará los escenarios (actual, pesimista y óptimo) y propondrá la construcción participativa de la visión de desarrollo del territorio.

Para este efecto, se requerirá la organización de grupos de trabajo que serán apoyados por facilitadores adecuadamente preparados. Para ello, previamente el equipo técnico de planificación, desarrollará en gabinete los insumos necesarios señalados en los ítems precedentes.

Proceso metodológico del taller:

- Presentación de la propuesta técnica de tendencias, vocación y escenarios del territorio.
- Trabajo de grupos y plenaria de discusión de la propuesta.
- Presentación del concepto y de la metodología para la formulación de la visión a partir del escenario optimista.
- Trabajo de grupos y plenaria
- Conclusiones y tareas

3.2.7 Determinación de los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son los cambios, modificaciones o efectos que se esperan alcanzar en el mediano o largo plazo para el logro de la visión. Estos cambios se pueden conseguir a partir de la ejecución de una serie de actividades o proyectos.

Se basan en la intención de solucionar problemas reales y deben reflejar el impacto en la población o el espacio territorial, expresándose en términos realistas y factibles de alcanzar y no como deseos y buenas intenciones o utopías. Los objetivos estratégicos se originan en el análisis estratégico del FODA (las interrelaciones de los cuatro componentes).

El FODA indica cuatro alternativas conceptualmente distintas, dependiendo de la combinación de variables a utilizar. Las conclusiones son igualmente diferentes en relación con el tipo de combinaciones que se eligen.

A. La estrategia Debilidades / Amenazas (DA) tiene

como objetivo reducir las debilidades para no ser presa de las amenazas. Se construye a partir de preguntarse: ¿qué debilidades tengo que atenuar para no ser presa de las amenazas?

B. La estrategia Debilidades / Oportunidades (DO) intenta reducir las debilidades y maximizar las oportunidades. Se construyen preguntándose: ¿Qué debilidades tengo que superar para aprovechar las oportunidades?

C. La estrategia Fortalezas / Amenazas (FA) se basa en las fortalezas del territorio que pueden hacer frente a las amenazas. Su objetivo es maximizar las fortalezas mientras se reducen las amenazas. Esto, sin embargo, no significa necesariamente que un territorio con fortalezas importantes tenga que dedicarse a buscar amenazas para enfrentarlas.

D. La estrategia Fortalezas / Oportunidades (FO) se construyen preguntándose ¿Qué fortaleza tengo que me puede permitir aprovechar esta oportunidad? Esta es una condición deseada, donde todos los actores sociales del territorio pueden maximizar tanto sus fortalezas como sus oportunidades. Tales territorios podrían echar mano de sus fortalezas, utilizando recursos para aprovechar las oportunidades. Aquellos territorios exitosos, aunque usaron en cierto momento alguna de las tres estrategias antes mencionadas, siempre harán lo posible por llegar a la situación donde puedan trabajar a partir de las fortalezas para aprovechar las oportunidades. Si tienen debilidades, esos territorios lucharán para sobreponerlas y convertirlas en fortalezas. Si encaran amenazas, las reducirán para enfocarse en las oportunidades.

La matriz que a continuación se presenta, permite relacionar el análisis FODA de una forma integral y definir objetivos estratégicos que apuntan hacia cambios que se desean lograr para alcanzar la imagen objetivo o visión de desarrollo. Se sugiere que para cada celda, los objetivos estratégicos no sean más de dos, con lo cual se definen como máximo un total de ocho objetivos estratégicos. Cuando se redacte el objetivo estratégico, deberá colocarse entre paréntesis los factores a que hace referencia, tal y como se muestra en la matriz.

De la misma forma participativa como se propone realizar el proceso de planificación hasta ahora, la elaboración de la matriz para la definición de los objetivos estratégicos del desarrollo territorial constituye una labor de diálogo, de búsqueda de consensos entre los actores, y por tanto, un trabajo sistemático de parte de la persona facilitadora de este proceso,

en atención a la solución de conflictos y la búsqueda de alternativas del desarrollo territorial. Es precisamente en esta etapa donde se concretan las grandes decisiones que orientarán la marcha del territorio a futuro y la matriz es el resultado del consenso entre los actores.

Cuadro 3.11
Matriz: herramienta para la definición de objetivos estratégicos

	Lista de fortalezas	Lista de debilidades
Factores Internos	F.1. F.2. F.3. etc....	D.1 D.2 D.3 etc....
Factores Externos		
Lista de oportunidades	Fortalezas / Oportunidades	Debilidades / Oportunidades
O.1 O.2 O.3 etc....	Estrategia para incrementar fortalezas y maximizar el aprovechamiento de oportunidades. E.1 E.2	Estrategia para superar debilidades y maximizar el aprovechamiento de oportunidades. E.1 E.2
Lista de Amenazas	Amenazas / Fortalezas	Debilidades / Amenazas
A.1 A.2 A.3 etc.....	Estrategia para reducir amenazas e incrementar las fortalezas. E.1 E.2	Estrategias para superar las debilidades y reducir amenazas. E.1 E.2

3.2.8 Identificación de programas y proyectos

Los programas y proyectos son la forma por la cual se logran los objetivos estratégicos. Los proyectos se

construyen definiendo sobre las iniciativas que son necesarias para el logro del objetivo. Prosiguiendo con el ejemplo hipotético, a continuación se presenta el ejemplo del Municipio de San Antonio, que incluye los componentes del PDEL.

Cuadro 3.12
Matriz general del PDEL

VISIÓN	EJES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROYECTOS
Capital de la actividad agrícola de la región y uno de sus destinos turísticos arqueológicos del país, integrándose a los mercados regionales, nacionales e internacionales.	Capital de la actividad agrícola de la región	Desarrollar formas asociativas empresariales	Promover la asociatividad de los/as productores/as agrícolas	1. Organización y formalización de Cooperativas de Productores/as. 2. Programa de desarrollo de capacidades para la gestión empresarial.
			Promover el uso de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TICs.)	1. Programa de Implantación de TIC (crédito, capacitación) en las empresas agrícolas.
		Mejorar la productividad y competitividad de las actividades agrícolas	Desarrollo e implantación de nueva tecnología agroindustrial	1. Programa Universitario de I + D para el desarrollo de mejora tecnológica 2. Concurso de emulación y mejores prácticas productivas 3. Certificación de calidad de los productos de origen. 4. Construcción del centro de innovación tecnológica para los principales productos agrícolas
			Promover la diversificación de las actividades agrícolas	1. Estudio de yacimientos empresariales agrícolas (mercado y potencialidades locales)

VISIÓN	EJES	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PROYECTOS
		Desarrollar y potenciar plataforma de comercialización		2. Proyecto de parcelas demostrativas.
			Promover la gestión eficiente para el mercadeo de los productos	1. Programa de capacitación
	Destino del turismo arqueológico en el país.	Promover y consolidar la localidad como destino turístico nacional	Promover y fortalecer la organización de los/as conductores/as de las empresas de servicios turísticos	1. Proyecto para el fortalecimiento de los gremios del sector turismo
			Mejorar la infraestructura y equipamiento	1. Programa de construcción de la infraestructura vial. 2. Construcción del museo de sitio
			Mejorar los servicios turísticos locales	1. Programa de mejora del equipamiento e infraestructura de restaurantes y hoteles. 2. Programa de capacitación en gestión de negocios turísticos 3. Programa de capacitación para guías turísticos (taxistas etc.)
Integrado a los mercados regionales e internacionales	Promover y consolidar plataforma de exportación	Identificar mercados de exportación	1. Estudio y desarrollo de mercados alternativos de productos locales en el ámbito nacional e internacional	

En el ejemplo que se presenta se establece que cada objetivo estratégico está orientado al logro de la visión. A su vez, cada objetivo específico contribuye al logro del objetivo estratégico.

Cada objetivo específico, necesitará de un conjunto de proyectos y actividades para el logro de su propósito. Estos luego pueden agruparse generando el desarrollo de un programa específico. Se deberá tener sumo cuidado en no confundir los proyectos con los objetivos. Los proyectos deben de formularse a manera de acciones y no como propósitos.

Las acciones (programas y proyectos) permiten el logro de los objetivos estratégicos y constituyen la mejor alternativa de un conjunto de opciones y cursos de acción previamente analizados y evaluados cualitativa y cuantitativamente; se traducen en actividades y proyectos debidamente priorizados.

Formulación de la ficha técnica de programa o proyecto

En la etapa de formulación del plan, los proyectos deben presentarse en formatos resumidos.

A continuación se presenta un formato de programas y proyectos (ver diagrama), dónde se describe el nombre del programa o proyecto, la meta esperada, el lugar dónde se realizará el proyecto, el presupuesto estimado y el periodo de realización (corto, mediano o largo plazo).

Asimismo, en el diagrama se presenta una propuesta de formato de ficha de proyecto donde se recoge la información disponible acerca de la viabilidad de los proyectos. Se espera que un plan deba contener todas las fichas de proyecto listadas en el formato de programas y proyectos.

Cuadro 3.13
Formato de Programas y Proyectos

EJE TEMÁTICO :								
N°	PROGRAMAS Y/O PROYECTOS	META		LUGAR	PRESUPUESTO Q/.	PLAZO		
		UNIDAD MEDIDA	CANTIDAD			CORTO	MEDIANO	LARGO
OBJETIVO ESTRATÉGICO N°								
1								
2								
3								
4								
5								
6								

Cuadro 3.14
Ficha Técnica de Proyectos y/o Programas

LOGO MUNICIPALIDAD	LINEA TEMATICA:	
NOMBRE DEL PROYECTO:		
ESPACIO PARA: FOTO, ESQUEMA, O PLANO DEL PY.	OBJETIVO ESTRATEGICO:	OBJETIVOS DEL PROYECTO:
	DESCRIPCION DEL PROYECTO (ESTRATEGIAS PARA LA EJECUCION DEL PROYECTO):	
JUSTIFICACION:		
RESULTADOS:	TEMPORALIDAD:	ACTIVIDADES:
	ALIADOS POTENCIALES:	
	COSTO ESTIMADO:	
	INDICADORES DE MONITOREO:	

3.2.9 Aprobación y difusión del plan e inicio de la implantación

Desarrollado el conjunto de componentes del PDEL, este deberá ser presentado al Concejo Ejecutivo del PDEL y aprobado por la asamblea local, la cual encargará de su implantación (ejecución) al equipo técnico liderado por la municipalidad. La asamblea establecerá además los acuerdos a manera de un pacto local por el cual los diferentes actores (gremios productivos o empresariales, municipalidad, ONGs, instituciones del estado etc.) se comprometen a aportar recursos, voluntades y soporte institucional para el logro del PDEL.

Los acuerdos establecerán los objetivos e iniciativas a desarrollar, los plazos y recursos a comprometer y las responsabilidades específicas y serán suscritos

por todas las organizaciones participantes y darán paso a la constitución de comisiones de trabajo temático para los diferentes objetivos del PDEL.

De esta manera se estará ingresando a la segunda fase del ciclo de la planificación, la implantación del plan, dónde el producto principal tiene que ver con la ejecución de los proyectos. La asamblea velará que los proyectos se realicen según lo definido (financiamiento, gestión con otros niveles de gobierno, etc.) y el equipo técnico asegura la gestión y calidad de estos.

Por otro lado, y en la medida de que el plan estratégico debe de tener su correlato directo y estrecho con el POA de la municipalidad, se espera que este debe traducirse en una matriz de objetivos – proyectos, como se muestra en el siguiente ejemplo.

Cuadro 3.15
Matriz de objetivos y proyectos

Sugerencias de objetivos relacionado a la promoción empresarial, empleo y atracción de inversiones a considerar en el POA 2009		
EJE DE ACCIÓN : GESTIÓN MUNICIPAL		
OBJETIVO GENERAL	Fortalecer la gestión municipal para la promoción del empleo local	
OBJETIVOS PARCIALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDAD/PROYECTO
Simplificar los trámites municipales	Simplificar el trámite de licencia de funcionamiento	Implementación, nuevo proceso de licencia de funcionamiento y equipamiento de la oficina licencias
Fortalecer las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación de funcionarios/as y técnicos de la municipalidad, así como de agentes locales vinculados con la gestión del desarrollo local.	Fortalecer las capacidades de los funcionarios y técnicos de la municipalidad en elaboración/actualización de planes y proyectos	Programas de capacitación en planificación estratégica y operativa y en formulación, gestión y evaluación de proyectos de inversión pública. Implementación/actualización del portal de transparencia
	Fortalecer las capacidades de los agentes locales, con énfasis en la formulación/actualización de planes, presupuestos participativos, y formulación, gestión y evaluación de proyectos	Programas de capacitación P-P dirigidos a los agentes locales
Fortalecer capacidades gerenciales y administrativas de funcionarios/as y técnicos/as municipales	Fortalecer capacidades de actualización de instrumentos de gestión interna municipal	Asistencias técnicas

Sugerencias de objetivos relacionado a la promoción empresarial, empleo y atracción de inversiones a considerar en el POA 2009

EJE DE ACCIÓN : GENERACIÓN DE INGRESOS

OBJETIVO GENERAL	Promover la economía local	
OBJETIVOS PARCIALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	ACTIVIDAD/PROYECTO
Promover el desarrollo empresarial	Promover el desarrollo de los servicios empresariales	Programas de capacitación y asistencia técnica a través de bonos
	Promover nuevos emprendimientos	Concurso "Crea tu negocio"
	Promover la articulación comercial	Feria de productores bolsa de proveedores, información de demandas locales, regionales y nacionales y del mercado de exportación
Promover la generación de empleo local	Desarrollar iniciativas de articulación laboral y fortalecimiento de la oferta formativa	Centro de Información Laboral (CIL) Programa de Fortalecimiento de Centros Tecnológicos locales

3.3 Dificultades en la implementación de los PDEL y sugerencias exitosas para superarlas

Con el fin de prever dificultades reincidentes durante los procesos de implementación de los PDEL, a continuación se detallan un conjunto de recomendaciones para mitigar y solventar los retos y desafíos más comunes.

Desánimo ante los desencuentros entre las partes, o los fracasos en las actuaciones

Debe asumirse desde el principio que, como todo proceso de experimentación, un PDEL conlleva éxitos y fracasos. Por ello, es bueno reconocer y consolidar los éxitos, tanto como analizar y valorizar conjuntamente los fracasos y extraer sus lecciones. Una decisión atinada es iniciar las acciones del PDEL, con iniciativas o proyectos alcanzables y que permitan acumular fuerzas para enfrentar tareas mayores.

Inercia de protagonismos institucionales y personales Es crucial practicar una cultura de "generosidad estratégica" (yo gano/tú ganas) y de generación de confianza en un proyecto común. Este es sin duda un proceso gradual, que más que fabricarse, se cultiva. Costos del consenso, especialmente en esfuerzos institucionales y personales El factor humano en

los PDEL es clave. Es vital afrontar el reto desde un buen equipo de personas conscientes del costo del liderazgo inicial: innumerables reuniones, sensación de "apostolado" infructuoso, inversiones no siempre equitativas. Será básico el tándem profesional entre políticos/as o representantes institucionales, y entre éstos/as y su personal técnico. Conflicto entre la necesidad de resultados inmediatos y la apuesta por los resultados a medio y largo plazo. El equilibrio de ambos ingredientes es la mejor estrategia, que hará visibles resultados concretos tangibles como efecto del trabajo emprendido y reforzará la visión como inversión de futuro. Equilibrio entre la mayor participación de interlocutores/as en las estructuras y la necesidad de ser operativos Un esquema equilibrado entre los órganos de toma de decisiones, de trabajo técnico y de asesoramiento puede permitir una amplia representatividad junto a la necesaria agilidad operativa. También es relevante el buen uso de tecnologías virtuales en comunicación y gestión, y desde luego, la formación de los/as profesionales en técnicas que promuevan la eficiencia y efectividad de su tarea. Irregular y discontinuo compromiso financiero de las estructuras y las actuaciones Únicamente la cooperación horizontal entre los actores puede garantizar la estabilidad a mediano y largo plazo del PDEL. Por ello, es esencial la movilización de todos los recursos públicos y privados del territorio, pero este esfuerzo deberá también recibir el apoyo de las políticas

de empleo, de desarrollo empresarial y de desarrollo económico competencia de los poderes superiores al nivel local.

Es indudable la necesidad de que el Estado como un todo asuma un rol promotor del DEL. Como se ha señalado con anterioridad, el Estado no puede focalizarse sólo en la dotación de infraestructura y desregulación del marco normativo para “atraer inversiones”, sino que debe avanzar a generar condiciones o factores necesarios para el desarrollo de la economía y facilitar los procesos de forma conjunta con el sector privado.

Insuficiente implicación de empresas y de capital privado Es sin duda uno de los retos más comunes, en el que hay que avanzar con propuestas a medida de los sectores productivos, diseñadas en común con

éstos, estableciendo compromiso por el interés general del territorio. Debe hacerse valorar la aportación del PDEL al clima social, posicionándolo como el mejor “abono” del territorio para el desarrollo de actividades económicas perdurables. También hay que promover la colaboración privada, cuando ésta exista, como ejercicio de responsabilidad social y por lo tanto motivo de reconocimiento público. Desigual y difícil implicación del tercer sector La experiencia muestra que suelen presentarse problemas en la colaboración de las ONGs en los PDEL, aún siendo éstos un agente clave para el territorio. Involucrar de lleno a las ONGs es importante en tanto promuevan procesos pero no usufructúen ni asuman de manera paralela los roles de los demás actores. Por el contrario, las ONGs son muy valiosas cuando aportan, facilitan y promueven la mejora de los procesos en curso.

Capítulo IV

Iniciativas de promoción empresarial (IPE)

Iniciativas de promoción empresarial (IPE)

4.1 Políticas públicas para la promoción empresarial local

El fomento de la empresarialidad local permite potenciar las capacidades de un territorio para crear y desarrollar nuevas iniciativas empresariales y para fortalecer las empresas existentes. Dado que la mayor parte de las economías locales en Centroamérica y El Caribe están conformadas por un importante porcentaje de empresas de pequeña escala, es necesario que los instrumentos de un enfoque de DEL tengan particularmente en cuenta sus características para cumplir mejor su cometido.

En todo caso, el enfoque DEL es uno de los más adecuados para conseguir un impacto efectivo en la economía de la pequeña empresa, dado que el espacio local es el medio natural de su funcionamiento. Los estudios muestran que, en cualquier país, la empresa de pequeña escala crece a base de transacciones mayormente realizadas en mercados locales, tanto de materias primas como de bienes finales. Tal relación sugiere que las medidas para promover el DEL, en términos de infraestructura, servicios y políticas, tendrán un impacto directo sobre la empresa pequeña; y que el crecimiento de los negocios de este sector empresarial se reflejará en el desarrollo local.

Si bien es posible propiciar el desarrollo de la economía de la pequeña empresa a través de medidas y políticas de alcance nacional, éstas deben pasar necesariamente por la intermediación de los gobiernos y espacios locales antes de llegar a sus poblaciones objetivo. Ello implica que gran parte de las condiciones de éxito de políticas regionales o nacionales dirigidas a las micro y pequeñas empresas (MYPES) dependen de la capacidad institucional de las entidades locales, en particular la corporación municipal, para atender satisfactoriamente sus demandas.

Los servicios empresariales a la pequeña empresa deben tener coberturas locales. Un aspecto fundamental del entorno favorable al desarrollo de la pequeña empresa es el de un conjunto eficiente de servicios empresariales (microfinanzas, asistencia técnica, capacitación, mercadeo, etc.), así como

aquellos vinculados a la formalización y otros aspectos legales.

Asimismo, el enfoque territorial señala que se debe identificar en las localidades los núcleos económicos claves, conglomerados productivos, etc., para consolidarlos como fuentes de riqueza de los territorios y en esa misma medida “arrastrar” en su dinámica a los sectores más necesitados y vulnerables. En ese sentido, la propuesta es impulsar actividades económicas rentables y sostenibles que permitan generar ingresos y/o fuentes de trabajo para la población local. Dotar a los/as pobres con capacidades no tiene consecuencias en la lucha contra la pobreza, si no se ubican en un contexto donde el crecimiento les ofrezca nuevos empleos y oportunidades económicas. Solamente si existen oportunidades de empleo o inversión es que el desarrollo territorial puede ser efectivo

A continuación se describen brevemente algunas intervenciones a implementar para la promoción empresarial local desde la institucionalidad municipal.

4.1.1 Promoción de nuevos emprendimientos

En esta línea se busca promover el desarrollo de una cultura emprendedora, en los jóvenes y adultos, mujeres y hombres de la localidad. Hoy es posible a partir de determinadas metodologías (CODE / OIT por ejemplo), realizar capacitaciones, a colegiales u otros grupos, que brinden las herramientas que permitan identificar ideas de negocio y elaborar un plan que posibilite su puesta en marcha. En América Latina existen ejemplos varios sobre redes de escuelas y municipios que desarrollan concursos para exhibir y premiar iniciativas empresariales innovadoras.

En similares líneas de acción existen diversos programas para la concretización de emprendimientos, es decir, que llegan hasta el acompañamiento para implementar el plan de negocios e incluso hasta pueden llegar a otorgar capital inicial para el arranque (semilla o crédito).

Se recomienda elegir una herramienta adecuada para promover emprendimientos de acuerdo a las características de cada localidad. Por ejemplo, habrá localidades en las que se podrá promover nuevas ini-

ciativas empresariales de autoempleo y en otras en los que se apostará a la generación de emprendimientos con capacidad de acumulación vinculados al desarrollo e innovación de productos y servicios ya consolidados.

Ello dependerá de las características de la población, los recursos locales y las potencialidades de mercado accesible. La apuesta por los nuevos emprendimientos deberá estar fuertemente vinculada al desarrollo de sectores productivos estratégicos orientados de acuerdo al PDEL y a las necesidades de demanda del mercado local.

Existen diversos instrumentos para promover la creación de nuevas unidades económicas. Los concursos para promover a emprendedores/as y sus planes de negocio es uno de los instrumentos que pueden utilizarse, en la medida que combinan actividades de capacitación para elaborar el plan de negocios con un concurso que en muchos casos permite premiar a los/as ganadores/as con capital semilla, acceso a crédito con facilidades de acceso y mejores condiciones y/o premio en bienes (por ejemplo, maquinaria, insumos, entre otros)⁷. Asimismo, estas herramientas funcionan de mejor manera cuando se garantiza que luego del concurso se cuente con un período de acompañamiento con asesoría empresarial para los primeros meses del negocio.

En relación a este tipo de políticas, es valiosa la experiencia de la Municipalidad de San Juan del Sur en Nicaragua la cual generó microempresas de mantenimiento de caminos, o a la iniciativa de promoción de nuevas actividades económicas, desarrolladas por el Grupo de Mujeres Progresista de Macaracas en Panamá, dedicadas a la elaboración de embutidos de manera artesanal. Asimismo, la generación de empleo local y emprendimientos en el asentamiento San José en El Salvador son experiencias a destacar.⁸

4.1.2 Mejora del proceso productivo para el incremento de la productividad

Este tipo de iniciativa es propicia para actividades económicas para las que se ha identificado demanda de mercado insatisfecha y se estima que localmente existe potencial para incrementar su producción. A su vez, esta intervención está muy vinculada a la de desarrollo de productos y de procesos tecnológicos y deben ser realizadas para atender a sectores más dinámicos y potenciales, tomando como base los sectores focalizados en el PDEL. También deben incluir el control de calidad de los procesos productivos y productos.

Los procesos de esta índole conllevan intervenciones de mediano plazo, pues requieren adecuaciones tecnológicas, cambios en el proceso productivo, adiestramiento, etc. Este tipo de intervenciones se realiza mediante proyectos específicos orientados a cambios tangibles medidos en el aumento de la productividad y rentabilidad empresarial de conglomerados y clusters empresariales. Para ejecutarlos, las municipalidades pueden establecer alianzas con ONGs u otras instituciones especializadas en desarrollo tecnológico, universidades, etc.

4.1.3 Información sobre creación y formalización de empresas y articulación con la oferta de servicios empresariales

Las gerencias u oficinas municipales de promoción económica tienen como primera función ser las ventanillas municipales de promoción empresarial en las que los /las emprendedores/as y empresarios/as encuentran información sobre los múltiples servicios que requieren y que se ubican en el entorno cercano, principalmente en el municipio y la región. Estas ventanillas pueden prestar servicios de información sobre procedimientos para la formalización y constitución empresarial, servicios de apoyo para la creación e inicio de una empresa, servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros, entre otros.

7. En el caso del crédito, la Municipalidad puede actuar como agente facilitador entre una entidad financiera local y los beneficiarios. La ventaja para la entidad de crediticia se radica en que la municipalidad garantizaría la capacitación previa de los beneficiarios y el hecho de contar con un plan de negocios viable.

8. La sistematización completa de estas experiencias se encuentran en el anexo de la Guía.

A su vez, es recomendable que la municipalidad no se limite a este tipo de información sino que avance a articular y promover diversos servicios más avanzados que ayuden a mejorar la gestión y el desarrollo productivo de los conglomerados empresariales o productivos locales.

En Costa Rica, específicamente en el municipio de Escazú, se ha desarrollado una experiencia municipal interesante de articulación de servicios de desarrollo empresarial para mujeres por medio de la creación del “Centro Potenciador para mujeres emprendedoras y trabajadoras”.

4.1.4 Búsqueda y apertura de mercados y articulación comercial

Este tipo de intervenciones suelen ser la parte final de un proceso que se inicia con actividades para el incremento de productividad y el desarrollo y fortalecimiento empresarial. Por que hay que tener presente que para llegar a la articulación comercial, se requieren asegurar que la producción tenga la calidad y el precio necesario para competir en el mercado nacional y/o internacional.

Consiste básicamente en la búsqueda de mercados para colocar la oferta existente, por lo que se trata de identificar diferentes oportunidades comerciales o de venta de la producción, como por ejemplo, mediante ferias locales, la participación en ferias en otras localidades y a nivel internacional, así como ruedas de negocio y la promoción de la terciarización o subcontratación.

Una iniciativa municipal de fomento a la subcontratación debe partir del reconocimiento de las necesidades de determinadas empresas (por lo general medianas o grandes), de bienes o de servicios. Para este efecto se debe analizar la situación de la oferta existente y la calidad de sus productos, sean estos bienes o servicios (microempresas de insumos, empresas pequeñas de productos similares, mano de obra calificada, etc.), para luego identificar oportunidades en las empresas locales medianas o grandes (demanda de servicios, demanda de mano de obra, de insumos, etc.). De esta manera la municipalidad puede convertirse en un mecanismo articulador, entre la demanda y la oferta existente.

También, en la eventualidad que la oferta carezca de las características que requiera la demanda (por ejemplo: calidad), la municipalidad puede, en alianza con otras instituciones, organizar programas que mejoren la calificación de estas empresas y que hagan posible atender los requerimientos de la demanda.

4.1.5 Cooperación empresarial y asociatividad

Es necesario dar un vuelco en la forma en cómo se entiende la asociatividad en los negocios; hay que transitar hacia lógicas más de cooperación empresarial, es decir, empresas individuales que flexiblemente cooperan entre sí bajo condiciones de confianza para obtener beneficios tangibles: acceder a mercados, alcanzar economías de escala, abaratar costos de insumos en compras conjuntas, etc.

El tema de la asociatividad empresarial es cada vez más importante especialmente para las MYPES, ya que por sí solas, y dada la creciente competitividad de los mercados nacionales e internacionales, sus posibilidades de mantenerse y desarrollarse son más limitadas.

Es recomendable que las acciones para promover la asociatividad se conjuguen con las de mejora productiva y de búsqueda y articulación de mercados. De tal manera se consolida la organización en la medida que se asumen fines no sólo representativos sino que se ofrecen una serie de beneficios tangibles a los asociados/as, entre los cuales prioritariamente se destacan el aprovechamiento de economías de escala y el abaratamiento de los costos de producción (mayor rentabilidad). La promoción de la asociatividad empresarial es también un componente básico en los proyectos de promoción de conglomerados.

La experiencia de de la Municipalidad de Santa Lucia Uatlán y de la Mancomunidad Tzolojya en Guatemala para la promoción de la dinámica empresarial asociativa de sus productores de tomate y la iniciativa de apoyo a los pescadores artesanales en Veraguas, Panamá son bastante aleccionadoras.

4.1.6 Promoción y desarrollo de cadenas productivas

El Enfoque Participativo de Cadenas Productivas

(EPCP) es un método de investigación y desarrollo participativo desarrollado recientemente en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. El método propicia la participación de los diferentes actores de las cadenas productivas en la búsqueda de generar innovaciones de grupo basadas en un proceso bien conducido y estructurado que estimula gradualmente el interés, la confianza y la colaboración entre los miembros de la cadena productiva. Las innovaciones pueden ser nuevos productos y procesos, nuevas tecnologías o nuevas instituciones, beneficiando directa o indirectamente a los diferentes actores de la cadena.

El EPCP es un método flexible que se puede aplicar en diferentes contextos de la cadena productiva. La municipalidad, para este efecto, puede hacer una alianza con una institución de investigación y desarrollo que conociendo la metodología la adapte a los contextos específicos productivos, del mercado y

del entorno político de la localidad para asegurar los tipos deseados de impacto (por ejemplo, reducción de la pobreza, reforzamiento de equidad de género y empoderamiento de los/las agricultores/as).

Los únicos elementos fijos de este enfoque son sus tres fases, que tienen una duración flexible según cómo avance el proceso. Cada fase tiene un objetivo específico y un evento de cierre. En el evento final de cada fase, los resultados son presentados a un grupo más grande de participantes y se discuten los siguientes pasos. Es importante que la institución que lidera el proceso de EPCP comprende la “lógica de sostenibilidad” de esta estructura de 3 fases, buscando empoderar gradualmente a los actores clave involucrados en el proceso a costa de la institución de investigación y desarrollo, la cual debe ir reduciendo progresivamente su importancia e influencia en la toma de decisiones.

Figura 4.1
Enfoque participativo de la cadena productiva



Aunque en el desarrollo metodológico hay una serie de diferencias, podemos señalar que el Proyecto Mejoramiento del Nivel de Competitividad de los Artesanos en Santa Rosa de Copán en Honduras ha estado muy marcado por este tipo de políticas en el

marco del enfoque de DEL. La propuesta metodológica desarrollado por la Agencia de Desarrollo Estratégico Local (ADEL) en Santa Rosa es explicitada más adelante.

4.1.7. Integración de la economía informal a los procesos DEL

Actualmente en un escenario de globalización y liberalización de mercados, informalización de la producción y flexibilización de las relaciones laborales, se han sumado los/las trabajadores/as y propietarios/as de microempresas que se caracterizan por su condición de informalidad independientemente del tamaño y tipo de empresa. Mantienen como característica común que son trabajadores/as que no están reconocidos/as ni protegidos por la ley, que su nivel de vulnerabilidad es elevado y que carecen de seguridad del mercado laboral, capacitación y representación⁹, constituyendo ellos la economía informal.

Según afirma V.Tokman¹⁰ “para la OIT la forma más consistente de analizar la situación de quienes se encuentran en la economía informal es en términos del déficit de trabajo decente. Ante ello surgen tres mandatos en una estrategia para avanzar hacia el trabajo decente, en lo inmediato reducir el déficit de trabajo decente en la economía informal, en el corto y mediano plazo permitir la transición de los/las informales hacia la formalidad y en el largo plazo generar las oportunidades de los empleos formales protegidos y decentes para todos los/as trabajadores/as y empleadores/as”

En los ámbitos locales, el comercio ambulatorio y los/las trabajadore/as por cuenta propia que conducen los puestos de los mercados de barrio son expresiones cercanas del entramado económico. Con ellos/as el gobierno local tiene normalmente una relación mayoritariamente conflictiva basada en la regulación y control del espacio público, que limita la exploración del potencial generador de empleo que tienen estos conglomerados.

Si bien es cierto que un proceso de promoción DEL está orientado a la especialización de la economía, es conveniente que este esfuerzo recoja por un lado la identificación de los sectores productivos más di-

námicos (generadores actuales de mayor empleo, apertura a la innovación o mejoramiento, articulación o eslabonamiento productivo en el ámbito local, posibilidades de conquistar nuevos mercados etc.) y los sectores productivos con potencial de desarrollo, en los cuales es posible encontrar conglomerados o iniciativas emprendedoras de la economía informal.

Por ello, es necesario incorporar en los enfoques de DEL la integración de la economía informal. Esta situación amerita que sea contemplada en el marco de la discusión de los nuevos temas DEL, pues en muchas localidades la economía informal es mayoritaria pero es paradójico que en los PDEL muchas veces esta no esté visibilizada en tanto no se expresan en objetivos o proyectos específicos.

La incorporación del sector informal permite combinar la competitividad territorial a los esfuerzos de lucha contra la pobreza.

4.2 Herramientas para la promoción empresarial local

En esta parte del documento se explican con menor o mayor detalle algunas herramientas puntuales orientadas a promover la generación y consolidación de empresas y el desarrollo del tejido empresarial del territorio.

4.2.1. Construcción y apropiación de un modelo territorial de desarrollo de proveedores, entre grandes, medianas y pequeñas empresas.

Lo que se busca es promover una política industrial territorial, desde la concertación y la cooperación entre municipalidades y grandes, pequeñas y medianas empresas, con efectos sobre la productividad, el empleo, la innovación, la asociatividad y la creación de más riqueza territorial.

9. Vease Victor E. Tokman , Una Voz en el Camino, OIT, 2004.

10. Idem.

La iniciativa espera que las grandes y medianas empresas del territorio promuevan el desarrollo de proveedores como una política industrial territorial, convirtiendo a la MYPE en parte de una organización extendida, haciendo transferencia de sus conocimientos en diferentes áreas tanto administrativas (buenas prácticas empresariales) como técnicas. Durante el proceso se busca la consolidación de relaciones comerciales a largo plazo que conlleven a la mejora continua del crecimiento productivo y de la competitividad del territorio.

4.2.3. Vivero de empresas

Los viveros de empresas buscan dinamizar la economía local promoviendo la creación de empresas competitivas. Para ello, se facilita a empresarios/as de pequeña escala de un subsector productivo específico (carpinteros de muebles de madera, calzados etc.) elementos básicos empresariales y de servicios a la producción durante la etapa inicial de creación y consolidación de los emprendimientos.

En general, una iniciativa de vivero de empresas ofrece servicios de infraestructura productiva por medio del alquiler de un local para la producción y el alquiler de maquinaria especializada. También se puede ofrecer la venta de insumos.

Además de infraestructura, los viveros de empresa brindan formación y acompañamiento por medio de asistencia empresarial personalizada y flexible, sobretodo bajo el principio de “aprender haciendo”.

Lo que se busca es que los emprendimientos se formen y desarrollen en el vivero durante una etapa inicial para que luego se establezcan de manera independiente, brindando así espacio para nuevos emprendimientos en el vivero.

4.2.4 Centro o ventanilla municipal de servicios de promoción y desarrollo empresarial

Es una herramienta orientada al desarrollo y fortalecimiento de las empresas, principalmente de pequeña escala, mediante una estructura municipal que posibilite el acceso a los/as empresarios/as de determinados servicios (servicios de desarrollo empresarial y

servicios financieros) con el objetivo de mejorar el proceso productivo, el producto y la gestión empresarial.

En estricto sentido, un centro de servicios es un mecanismo que permite condensar la oferta de servicios y acercarla a los conglomerados empresariales de manera organizada. Es entonces, un recinto en dónde están disponibles las principales instituciones que ofrecen los servicios de capacitación, asistencia técnica y crédito (por lo menos a nivel de información). Esto facilita que los empresarios /as en menos tiempo puedan acceder a diferentes instituciones proveedoras de servicios y atender sus demandas. En la experiencia internacional hay algunos ejemplos de municipalidades que han avanzado a la creación y administración de un centro de esta magnitud. Sin embargo, la gran mayoría de municipalidades pueden implementar una herramienta derivada de ésta que consiste en ventanillas de información sobre servicios de promoción y desarrollo empresarial.

La ventanilla municipal de servicios de promoción y desarrollo empresarial es la cara visible de la GDEL. En ella se brinda información, se orienta y se articula la demanda de servicios proveniente de los empresarios/as y emprendedores/as con la oferta de servicios accesible desde la localidad (brindada por otros operadores públicos y privados).

En general, las ventanillas municipales deberán dar, como mínimo, información a lo/as empresario/as sobre los siguientes tipos de servicio:

- *Formalización y constitución empresarial.* Para ello deberá tomar contacto con las instituciones públicas encargadas. Es importante que la GDEL conozca y elabore algún material informativo donde detalle el procedimiento para la creación, constitución y formalización de empresas, detallando a qué instituciones debe asistir (dirección y contacto), cuáles son los procedimientos, los requisitos, el tiempo que conlleva cada paso y el costo. Dado que las instituciones varían sus procesos y procedimientos, la municipalidad deberá de actualizar esta información periódicamente. Una experiencia de algunas municipalidades en algunos países de América Latina que se puede replicar es establecer convenios con notarías locales para abaratar los costos de la formalización (elaboración

de minutas) y otros trámites que requieran las MYPES.

- *Servicios de desarrollo empresarial.* Es decir, de capacitación, asesoría y asistencia técnica. Para ello, es vital que cuente con el directorio de oferta de servicios empresariales actualizado y que se contacte con las ONGs, consultoras u otras instituciones que brindan este servicio y las invite a promocionar sus servicios a través de la municipalidad. También es importante incluir y promover los servicios de diagnóstico empresarial para identificar el estado situacional y problemática de conglomerados empresariales e identificar las necesidades de soporte técnico.
- *Servicios avanzados a la producción.* Servicios que posibiliten que las empresas locales tengan acceso a servicios tecnológicos especializados, brindados a través de los centros de innovación tecnológica, programas de extensión e investigación universitaria, proyectos de cooperación internacional, etc.
- *Servicios financieros.* Se debe garantizar la información necesaria sobre la diversidad de modalidades de crédito y otras modalidades (pe. Leasing, créditos de proveedores) a fin que cubran los diferentes requerimientos de las empresas. Se sugiere que la municipalidad establezca vínculos con las instituciones financieras locales y realice y promueva que éstas brinden charlas informativas sobre diversos temas empresariales y a la vez puedan difundir sus servicios.

Debe entenderse que la información es la función básica e inherente a la gestión municipal para el DEL. La municipalidad tiene la responsabilidad de actuar por medio de la información en el desarrollo de los factores necesarios para la dinamización de la economía local, entre los que se encuentran, por ejemplo, los servicios empresariales. En ese sentido, cuando las municipalidades vayan institucionalizando la función de promoción económica deberán de incorporar acciones para orientar la oferta de servicios de acuerdo a las necesidades locales, principalmente de los sectores estratégicos (dinámicos y potenciales) priorizados en el PDEL. Por ende, se requerirá promover que las instituciones locales desarrollen nuevos servicios especializados y específicos (ajustes metodo-

lógicos y de servicios) y/o atraer nuevas instituciones y nuevos servicios, fortaleciendo el mercado local de proveedores de servicios.

¿A quién va dirigido?

Los centros de servicios benefician directamente a las empresas de pequeña escala que son las que tienen menores posibilidades de acceder a los servicios (desinformación, costos, barreras de acceso, etc.). En ese sentido, se recomienda priorizar la atención a los sectores estratégicos del Plan, a los/as empresarios/as y emprendedores/as de poblaciones vulnerables (pe. mujeres, jóvenes) y a los negocios con menos de 3.5 años de creación (emprendimientos).

Los centros de servicios también benefician a las instituciones proveedoras de servicios en tanto facilitan el acceso a clientes, incrementando su cobertura.

¿Cómo se implementa y gestiona un centro de servicios?

Se requiere contar con un módulo de información dentro de la GDEL. La apuesta es a crear en las GDEL ventanillas en las que se concentre un módulo de información de servicios empresariales, conjuntamente con otros instrumentos municipales como: bolsa de empleo, servicios de articulación comercial, licencias de funcionamiento u operación, entre otros. Los pasos a seguir para la implementación del centro de servicios son:

En la etapa pre-operativa o de organización:

- a) Determinación del espacio físico y acondicionamiento de infraestructura y mobiliario, adecuado para brindar información al público.
- b) Identificación de necesidades de servicios de la localidad, priorizando los sectores más dinámicos y potenciales del plan y grupos empresariales de sectores vulnerables (mujeres, jóvenes, entre otros).
- c) Identificación de la oferta de servicios empresariales accesible desde la localidad y en otras localidades cercanas. Elaboración de los directorios de oferta de servicios empresariales (servicios de desarrollo empresarial y servicios financieros).
- d) Elaboración de material informativo sobre servi-

- cios y de promoción del centro de servicios.
- e) Promoción del centro a los/las emprendedores/as, empresarios/as, conglomerados empresariales y público en general. También es importante hacer promoción de la existencia de esta estrategia municipal a las instituciones proveedoras de servicios públicas y privadas, teniendo en cuenta que para ellos constituye una oportunidad para ampliar la cobertura de sus servicios.

Ya en la etapa de operación del centro de servicios, la GDEL deberá desarrollar las siguientes actividades:

- f) Información a los/las empresarios/as que asisten al centro solicitando información. Es necesario que se lleve un registro de las personas atendidas anotando su nombre, dirección, teléfono, tipo de negocio, y el tipo de servicios de los que solicitó información y/o a los que fue derivado. A partir de este registro se puede determinar cuáles son los sectores que más solicitan los servicios y qué tipo de servicios están requiriendo para poder mejorar la cobertura y la especificidad de los servicios (pe. se puede promover la adecuación de un programa de capacitación general para el sector que lo solicita).
- g) Promoción y difusión. Para ello se recomienda la promoción de los conglomerados empresariales. Una buena idea es articular con alguna institución proveedora que les pueda desarrollar un diagnóstico participativo a partir del cual ellos identifiquen los servicios que requieren y puedan ser articulados desde el centro. También se sugiere contar con paneles informativos o colocar afiches en la municipalidad y en otros lugares de tránsito de empresarios/as y de la población en general.
- h) Capacitaciones y charlas informativas. A fin de promover el uso de los servicios del centro, se puede coordinar con algunas instituciones proveedoras para que desarrollen cursos cortos de capacitación en temas generales (pe. mercadeo, control de calidad, etc.) y de bajo costo o gratuitos. De esta manera los/las empresarios/as comienzan a conocer este tipo de servicios y las múltiples oportunidades a las que pueden acceder. También pueden organizar charlas informativas en las que se presenten, por ejemplo, los servicios de microfinanzas y crédito.
- i) Actualización permanente del directorio o regis-

- tro de proveedores y de su oferta de servicios.
- j) Ferias de servicios empresariales. Organizadas de manera similar a la feria de productores/as (ver 5.2.6), pero los oferentes serán las instituciones oferentes de los servicios de desarrollo empresarial (SDE). Este mecanismo sirve para acercar los SDE a los conglomerados que presentan dificultades para acercarse al centro de servicios y para hacer promoción. Para que funcione adecuadamente, es necesario realizar una buena promoción, identificar las necesidades de SDE del conglomerado de manera que los SDE que se ofrezcan en la feria estén orientados a suplirlas y realizando de forma complementaria actividades como capacitaciones, charlas informativas, etc.
- k) Otorgamiento de bonos o subsidios para que las empresas accedan a servicios de capacitación, asesoría, etc. En caso de municipalidades que cuenten con recursos económicos, la municipalidad puede disponer de un subsidio entregado a los/las empresarios/as en forma de bonos de descuento para financiar o cofinanciar parcialmente la participación de los/as empresarios/as en cursos de capacitación, o el acceso a servicios de asistencia técnica y asesoría. El monto y modalidad de los bonos dependerá de las características de las empresas locales, los sectores estratégicos a priorizar, entre otras características.

4.2.5 Concursos de planes de negocio para la creación de nuevas empresas

Los concursos de planes de negocio son iniciativas que permiten catalizar los esfuerzos y recursos de los emprendedores locales en la conformación de nuevas empresas o negocios. A diferencia del proceso natural, que es generalmente empírico, en estos concursos se capacita a los/las emprendedores/as para que logren elaborar sus planes de negocio y de esta manera se inician con mayores competencias empresariales y posibilidades de sostenibilidad. Asimismo, también es importante que se acompañe los primeros meses desde la puesta en marcha del negocio.

En cuanto a la dotación de capital que suele darse como premio, este puede ser capital semilla sin devolución, crédito, fondo mixto (capital semilla y crédi-

to) o premio en activos entregados directamente (pe. Máquinas, insumos en cantidades importantes, equipos, etc.) o incluso participación en ferias nacionales, pasantías a otras empresas más grandes, etc.

¿A quiénes está dirigido?

Existen muchas variantes de concursos según la población objetivo a la que beneficiarán. Algunos están orientados a negocios con alta dosis de innovación tecnológica, por lo que están dirigidos a estudiantes universitarios/as, profesionales, etc. Otros son más orientados a negocios para adultos fuera del mercado laboral o programas de reconversión laboral y otros para trabajar con mujeres de organizaciones sociales que cuentan con habilidades para desarrollar, de forma asociativa o individual, actividades vinculadas a la artesanía, el arte culinario, la prestación de servicios domésticos, etc. Cualquiera que sea la modalidad de concurso, se debe de adecuar los programas de capacitación y la característica del plan de negocios.

Los concursos también pueden ser aplicados para promover emprendimientos de diferentes “tamaños”, sean estos muy pequeños como los de autoempleo o más grandes como los emprendimientos que se espera se conviertan en pequeñas empresas de acumulación. Pero en todos los casos los/as beneficiarios/as deberán de contar más o menos con el siguiente perfil:

- Tienen que ser emprendedores/as. Hay diversas metodologías que identifican una serie de características que suelen tener los/as empresarios/as de éxito y que es recomendable que tengan los que recién inician. Hay que tener presente que estas competencias son adquiridas por lo que el programa de capacitación en planes de negocio debería incluir un módulo para reforzarlas.
- Tienen que contar con ahorros, es decir, con capacidad de invertir. Inclusive si se les otorga capital semilla que no se devuelve, se sugiere exigir como aporte propio por lo menos el 20% del total del capital semilla. Asimismo, también en caso de tener historial crediticio este deberá estar limpio, pues el/la emprendedor/a podría usar el capital semilla para pagar deudas antiguas.
- Tienen que estar dispuestos a destinar tiempo

para la capacitación y luego para hacer funcionar la nueva empresa.

¿Cómo se gestionan los concursos de emprendedores/as?

La promoción de emprendimientos es parte de las funciones de promoción DEL de las municipalidades. Los concursos serán gestionados por la GDEL, o en alianza con otras instituciones.

Las etapas para implementar son:

- a) Diseño y/o adecuación de la metodología. Ante la diversidad de poblaciones objetivo (jóvenes universitarios/as, adultos/as que se reconvierten laboralmente, mujeres artesanas de sectores populares o pobres, adultos/as emprendedores/as, etc.) es necesario que se aplique este instrumento de forma diferenciada, lo que implica hacer programas de capacitación para planes de negocio previo al concurso, a los criterios de evaluación y a la temática y tiempo de asesoría para la creación del negocio, así como tener claridad de que los resultados y efectos esperados no serán los mismos. A nivel local se sugiere orientar a la creación de sectores económicos con potencial de crecimiento y en los que el territorio tenga ventajas comparativas (recursos naturales, infraestructura y equipamiento que aprovechar) y competitivas (capacidades locales, recursos culturales, capital social, etc.).
- b) Elaboración del proyecto. Toda vez que se requerirá gestionar fondos y otros ante entidades externas se sugiere elaborar un proyecto conteniendo el presupuesto y la forma de financiarse.
- c) Promoción y difusión. Esta debe realizarse de forma focalizada de acuerdo a la población objetivo. Para ello se pueden realizar charlas informativas, repartir material promocional, entre otras actividades. En el caso de que los/as beneficiarios/as sean personas de bajo nivel académico, en situación de pobreza u otras características que nos lleven a pensar que tienen dificultades para definir sus ideas de negocio, se sugiere hacer talleres para identificarlas. Para ello hay metodologías de capacitación validadas a nivel internacional, entre ellas, “Genere su

Idea de Negocio” de la OIT. Es recomendable que los/as funcionarios/as municipales conozcan estas metodologías de tal manera que puedan realizar estos talleres de forma permanente.

- d) Inscripción. Para ello se debe de elaborar formatos que recojan datos de los/as emprendedores/as, tanto personales como su experiencia y capacidades técnicas. Es en este momento en el que se debe tener claridad en las exigencias que el proceso demandará para cada participante y comprometerlo/a a culminar la capacitación; y en caso de ganar poner el negocio. Esta actividad la realiza uno o dos promotores/as de la GDEL, o en su defecto, una institución aliada a la GDEL especialista en el tema. En este momento se entrega las bases del concurso a los/as beneficiarios/as, las que contienen: los requisitos de participación, las causales de exclusión y sanciones en caso de no cumplimiento, el cronograma del proceso, los premios

y los mecanismos de asignación, el co-financiamiento obligatorio, los formatos en los que se presentará el plan de negocio, los criterios de evaluación, entre otros.

- e) Capacitación para elaborar los planes de negocio. Los cursos deberán de desarrollarse en horarios adecuados y en lugares cercanos y accesibles a los participantes. Hay metodologías validadas de capacitación para elaborar planes de negocio, por ejemplo, la OIT ha desarrollado el método “Inicie su Negocio” (ISUN). Generalmente se trata de capacitaciones para mejorar las capacidades en gestión empresarial priorizando los temas de mercadeo y costos. La mayor o menor complejidad del plan dependerá del tipo de población objetivo a la que se dirige y determinará los criterios de evaluación y selección. El siguiente cuadro muestra una estructura temática de capacitación para la elaboración de planes de negocio.

Cuadro 4.2
Estructura temática de capacitación para la elaboración de planes de negocio

TEMA	OBJETIVO
COMPETENCIAS EMPRENDEDORAS	Los/as participantes autoevalúan sus capacidades emprendedoras
DESARROLLO DE IDEA DE NEGOCIO	Los/as participantes describen la idea de negocio
IDENTIFICACIÓN DEL MERCADO CLIENTES	Los participantes/as definen el tipo de cliente y conocen la características de su demanda
COMPETENCIA	Los/as participantes conocen las prácticas de negocio de su competencia
PLAN DE MERCADEO	Los/as participantes elaboran su plan de mercadeo
ORGANIZACIÓN DEL NEGOCIO	Los/as participantes diseñan la organización de su negocio
COSTOS DE PRODUCCIÓN O SERVICIOS	Los/as participantes determina los costos de su producto
PRECIO: Técnica de determinación de precio, usando los precios de mercado. Técnica de costo y ganancia	Los/as participantes determinan el precio de venta de sus productos tomando en consideración su determinación y costos y los precios de mercado.

TEMA	OBJETIVO
ESTIMACIÓN DE CAPITAL	Conocer cuanto necesita gastar para abrir el negocio. Conocer los gastos requeridos durante los primeros meses. Conocer las posibles fuentes de financiamiento.
PLAN FINANCIERO	Determina los costos, ventas y ganancia del negocio. Elabora un plan de ventas y flujo de caja
RESPONSABILIDAD LEGAL	Los/as participantes conocen los dispositivos legales necesarios para iniciar el negocio
ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO PLAN DE NEGOCIO	Los/as participantes revisan el contenido y hacen los ajustes finales a su propuesta de plan de negocio

- f) Presentación de las propuestas. Una vez concluida la etapa de capacitación se otorga un tiempo prudencial (y en algunos casos se brinda asesoría) para que los/as participantes culminen de elaborar sus planes de negocio. Hasta la fecha límite, en la GDEL se reciben los planes de negocio de los/as participantes. Generalmente los planes deberán contener algunos otros documentos de acuerdo a las bases que acrediten la residencia del/ de la beneficiario/a en la localidad, la dirección domiciliaria, las capacitaciones, etc.
- g) Concurso. El concurso es el momento clave en el que se evalúa a los/las participantes de acuerdo a sus planes de negocio y se eligen a los mejores. En un primer momento se tiene que confirmar que el expediente cuente con todos los documentos preestablecidos en las bases (conformidad administrativa). La evaluación la podrían hacer especialistas contratados/as por la municipalidad o se puede conformar un jurado evaluador integrado por representantes de diversas instituciones (pe. Representantes de las instituciones auspiciadoras, del ministerio

que tiene la rectoría en promoción MYPE, organizaciones empresariales, etc). Esta segunda opción de conformar un jurado evaluador tiene la ventaja de ser más legítima y transparente.

- h) Asesoría para la implementación del plan. Por medio de esta etapa se busca apoyar durante los primeros meses a los/as emprendedores/as para que se formalicen, implementen sus negocios y los pongan en funcionamiento. En esta etapa también es importante que se haga seguimiento al buen uso del premio (sea este capital semilla o crédito) y a la inversión propia que se han comprometido (como se dijo era importante que los/as beneficiarios/as se comprometan con por lo menos el 20% del monto del premio como aporte propio).

4.2.6. Feria de productores

La feria de productores es un mecanismo para articular en un solo lugar (generalmente físico¹¹) la oferta de bienes y servicios locales con la demanda potencial. Por ello, tradicionalmente son herramientas que pro-

11. Ahora también puede ser virtual, es decir por Internet.

mueven el incremento de las ventas (durante la feria) de las empresas locales que ofrecen sus productos. Sin embargo, una feria local bien desarrollada permite expandir el mercado para los productos y servicios producidos localmente. Es decir, los resultados de las ferias no son sólo las ventas que se puedan concretar durante su ejecución, sino los contactos comerciales que se realicen que pueden asegurar ventas futuras, apertura de mercados en otros lugares, etc. Una feria también puede formar parte de la estrategia de competitividad en la medida que posiciona a la localidad en relación a los productos y recursos que esta tiene y se convierte en un mecanismo de mercado de la localidad.

Por lo tanto, las ferias tienen que diseñarse como eventos-productos de promoción comercial, en las que se complementan los objetivos de los/as productores/as participantes de realizar ventas e incrementar el número de sus clientes/as, con objetivos de los actores locales (liderados por la municipalidad) de promocionar los diversos sectores productivos de localidad y de promover el posicionamiento del territorio como un todo.

¿A quiénes está dirigido?

De preferencia se beneficiará a los/as empresarios/as locales, teniendo cuidado de enriquecer la oferta de productos y servicios con productos de empresas de otras localidades y la inclusión de empresas de mayor escala.

Las ferias benefician también a los/as pobladores locales en la medida que pueden acceder a productos directamente de los/as productores/as conociendo la calidad y con menor precio.

¿Cómo se implementa?

Son básicamente 3 momentos por los que deben de pasar las municipalidades que quieran organizar e implementar una feria de productores locales¹². En cada una de ellas hay una serie de actividades que deberán de realizarse.

Etapa Pre – feria: organización

Las actividades a realizarse serán:

- a) Formulación del proyecto de feria. O por lo menos un documento que sirva de hoja de ruta y que establezca los componentes, los objetivos, las metas, etc.
- b) Conformación del equipo técnico organizador. Como se está asumiendo que la feria será organizada por la municipalidad, la oficina encargada tiene que ser la Gerencia de Desarrollo Económico Local o el área que haga sus veces. Se recomienda conformar un equipo multidisciplinario y el número de participantes dependerá del tamaño o magnitud de la feria. En caso de ser ferias especializadas (pe. de artesanía, exportación, etc.) se sugiere la incorporación de un/a técnico/a o especialista que pueda ver temas como el control de calidad de los productos. Dado que es difícil que las municipalidades cuenten con personal con este nivel de especialización, se podría contratar a un/a profesional o hacer alianza con alguna institución local especializada que cumpla este rol. En general las municipalidades también pueden hacer alianzas con instituciones locales y descargar en ellas algunas actividades como la preparación y organización de los oferentes y la promoción en algunos segmentos.
- c) Preinscripción. Con por lo menos tres meses de anticipación, y previas labores de promoción en la localidad, se abre la preinscripción de los/as productores/as. Esto permite medir el pulso de la respuesta de los/as productores/as y ayuda a focalizar aún más la convocatoria. Debe quedar claro que la admisión definitiva a la feria está sujeta al cumplimiento de una serie de requisitos entre los que están: la calidad del producto, el nivel de producción y la participación en la capacitación.
- d) Capacitación. Es indispensable ofrecer capacitación tanto al/ a la empresario/a en temas de gestión empresarial básica como a los/as vendedores/as o al/ a la mismo/a empresario/a

12. Se usa el término productores/as locales por referirse a las empresas locales que producen bienes y servicios. La apuesta por lo local es porque en la medida que se mejorara los ingresos de las empresas locales se genera más empleo y más ingresos para la localidad.

en atención al cliente. En el caso de los/as empresarios/as la capacitación priorizará temas de costeo de sus productos para la determinación del precio de venta y la necesidad de llevar registros de ingresos y egresos. En este punto es importante que se homogenice y se entreguen formatos, lo cual servirá para hacer el monitoreo del nivel de ventas y utilidades de la feria. Esto es importante porque muchas veces los/as empresarios/as no consideran en el costo de sus productos el alquiler del stand, los costos de transporte, etc. Además, por la dinámica de negociación que suele darse terminan rebajando el costo a niveles en las que su ganancia es muy pequeña o nula. En esta etapa, si es que hay recursos municipales disponibles, se sugiere visitar los talleres a efectos de comprobar la calidad de los productos, comprobar si el taller está produciendo en la localidad, etc.

- e) Inscripción. A los/as productores/as que han culminado la capacitación y asignación del stand, se establece el costo y modalidad de pago de inscripción. En este momento es importante entregar el reglamento de participación, las credenciales para el/la empresario/a y sus vendedores/as y hacer firmar un compromiso de responsabilidad que incluye entrega de información sobre niveles de venta, contactos realizados, entre otros.
- f) Promoción y publicidad de la feria. Para ello es necesario determinar una imagen y logo de la feria de acuerdo al tipo de feria y al tipo de cliente/a (pe. no será igual una feria de campaña escolar que una feria artesanal o feria navideña). Lo ideal es combinar la promoción en varios medios de comunicación; de ser posible se debe de tratar de que haya difusión por medios masivos (radios y TV) a efectos que la promoción llegue a otras localidades. En el caso del material promocional impreso es necesario que estén con el debido tiempo de anticipación, pues muchas veces se retrasa demasiado y ya no tiene el efecto esperado en la información y convocatoria.
- g) Montaje, decoración y ambientación. Durante toda la realización de la feria, el recinto ferial debe dar y brindar un ambiente de feria. Para ello se recomienda que todo el cerco perimétrico debe estar con banderas y banderines; contar con varias puertas de acceso; brindar un

área peatonal al público asistente; suficiencia de servicios sanitarios; áreas para montar los espectáculos recreativos y de promoción cultural o artística; zona de paqueo; disponibilidad de energía que garantice el funcionamiento de las máquinas y equipos; adecuada iluminación y provisión de agua potable.

Etapas de desarrollo de la feria

Las actividades a realizarse serán:

- h) Inauguración. Tiene que ser un gran acontecimiento en la localidad con un fuerte impacto en la opinión pública. Es en este momento donde se consolidan las alianzas con los/as auspiciadores/as o se inician los contactos con potenciales auspiciadores/as para el siguiente año. Es importante que el evento inaugural cuente con la presencia de autoridades municipales, e incluso del gobierno central, representantes de las instituciones locales y de las empresas más representativas de la zona. Se sugiere que en la inauguración además del acto protocolar se incluya algunos mecanismos para mostrar la calidad y variedad de productos, por ejemplo, pasar un video preparado para tal fin, un desfile de modas si la vocación productiva local esta relacionada con las confecciones de prendas de vestir, etc.
- i) Desarrollo de la feria. Más allá de las labores administrativas y de organización se debe de tener un control permanente del desempeño de los/as productores/as. Diariamente se debe de confirmar que los/as vendedores/as registren sus ventas y al final del día recoger estos datos (si no es de todos de una muestra representativa). Esto permite hacer seguimiento de los resultados de la feria. Durante la feria son muy útiles las actividades de promoción tanto para los/as mismos/as productores/as locales o MY-PES participantes como para los/as compradores/as.
- j) Desmontaje y evaluación de la feria. Es importante planificar sobre cómo se realizará el desmontaje y también hacer una evaluación final de todo el evento. Se sugiere tener un taller con los/as productores/as a efectos de identificar lo que se hizo bien, lo que se hizo mal y cómo se

podría mejorar para el siguiente año. Además es importante saber cuál fue el nivel de ventas aproximado de cada productor/a durante el evento ya que esto permite identificar qué productos son los que más venden y cuál es el impacto total de esta actividad en las empresas.

Actividades complementarias de la feria

La feria es un momento privilegiado de aprendizaje para los/as empresarios/as que participan y otros/as que pueden visitarla en calidad de compradores/as. Por eso se sugiere que durante las ferias se desarrollen algunas actividades complementarias como las siguientes:

- Rueda de negocios. Esta es una actividad que busca articular a las PYMES con empresas u otros clientes/as que demandan productos en volumen. Un ejemplo son las ruedas de negocios que se realizan en las ferias de campaña escolar donde los/as productores/as de uniformes y calzados se reúnen con los/as conductores/as de los colegios particulares, quienes demandan determinados productos de acuerdo a la imagen de dichas entidades educativas.
- Concursos de determinados sectores productivos. Esto implica que se diseñen algunos concursos innovadores, que permitan ver la capacidad de producción con innovación y creatividad de los/as expositores/as. Por ejemplo, en una feria de muebles se puede organizar un concurso de quién fábrica un mueble de calidad, en el menor tiempo posible, o en una feria de artesanía se puede premiar la innovación en cuanto a la elaboración de productos utilitarios con materiales nuevos o de desecho.
- Conferencias magistrales especializadas. Se organiza un conjunto de conferencias de primer nivel, con especialistas locales, regionales, nacionales y/o internacionales que puedan dar a conocer su experiencia, en temas que permita el desarrollo tecnológico, empresarial y el desarrollo de productos.

Estas actividades complementarias hacen de la feria todo un acontecimiento empresarial, y ahí está el valor agregado de la feria, que lo hace diferente a la competencia.

Actividades de promoción orientados al público objetivo

Durante la feria también se deben incluir actividades para el público, que les motive a visitar la feria y comprar:

- Eventos. Se organizan conferencias orientadas a informar a los/as consumidores/as acerca de las bondades y fortalezas de los productos o enseñarles nuevas técnicas para aprovecharlos mejor. Por ejemplo, si es una feria agropecuaria se puede incluir clases de cocina, o si se trata de una feria de confecciones y calzado se puede organizar un desfile de modas en la que se muestra a las mujeres como vestirse mejor usando las prendas que compren en la feria.
- Sorteos. Se pueden realizar sorteos permanentes motivando la visita repetitiva dando preferencias a las personas que realicen mayores adquisiciones, pues los cupones de participación se entregan con un mínimo valor de compras.
- Juegos. Módulo de juegos recreativos para niños.
- Artísticos. Teatro, grupos de música, grupos de baile, entre otros.

Presupuesto de la feria

Un aspecto importante es el cálculo del presupuesto de la feria. En general la implementación de una feria de la naturaleza y el impacto que se ha detallado requiere un presupuesto medianamente costoso. La municipalidad deberá cofinanciar los gastos con el aporte de los/as mismos/as empresarios/as quienes asumirían un pago por el uso del stand. Además siempre se debe de buscar auspicios de las empresas e instituciones locales. A continuación se detalla los principales rubros que es recomendable tomar en cuenta al momento de elaborar el presupuesto de una feria.

Cuadro 4.3
Presupuesto general de la feria de productores/as

COD	RUBRO	MONTO PROYECTADO
1.0	PERSONAL	
1.1	Responsable de organización	
1.2	Asistente/a técnico/a – Jefe/a de pabellón	
1.3	Asistente/a administrativo/a – Secretario/a	
1.4	Promotor/a de feria: promoción, publicidad, eventos	
1.5	Responsable de prensa	
2.0	CONVOCATORIA	
2.1	Oficios, convocatoria, fichas de inscripción	
2.2	Movilidad	
2.3	Reporte de volantes y pegado de afiches	
2.4	Reportes de invitaciones	
3.0	PUBLICIDAD	
3.1	Afiches	
3.2	Volantes	
3.3	Banderolas	
3.4	Murales	
3.5	Spots de radio y TV	
3.6	Publicidad en diarios y revistas	
3.7	Perifoneo	
4.0	PROMOCIÓN	
4.1	Inauguración y espectáculos de música	
4.2	Cupones de sorteo	
4.3	Equipo de sonido para presentación grupos musicales	
5.0	SERVICIOS	
5.1	Pago de servicios: Consumo de agua y energía eléctrica	
5.2	Servicio de contabilidad	
5.3	Teléfono – fax	
5.4	Servicio de limpieza	
5.5	Seguridad y vigilancia	
5.6	Servicio de montaje y desmontaje de toldos y tabiquería	
5.7	Servicios de instalaciones eléctricas	
5.8	Servicio de publicidad	
	TOTAL	

Capítulo V

Iniciativas locales para la promoción de empleo

Iniciativas locales para la promoción de empleo

La falta de empleo, y por consiguiente de ingresos, es la causa principal de la pobreza. Los empleos de baja calidad, baja paga, trabajo excesivo, condiciones inseguras e insalubres, inseguridad de ingresos y empleo deben ser reducidos lo más posible. En este sentido, la herramienta más importante para luchar contra la pobreza es la creación de empleo con derechos (decente), productivo y sustentable. Para este efecto se requieren de políticas y estrategias que pongan particular atención en estimular el crecimiento en sectores productivos que pueden emplear recursos localmente disponibles y hacer un uso eficaz de la tecnología y las habilidades locales.

Si bien lo anterior es también tarea del nivel central de gobierno, en los ámbitos locales se pueden implementar un gran número de políticas y herramientas para mejorar el empleo de la población, en especial de los más excluidos y con menos probabilidades de insertarse en el mercado laboral formal en condiciones adecuadas.¹³

5.1 Oficina Municipal de Empleo

Con el fin de fortalecer y ordenar administrativamente la prestación de los servicios municipales de promoción de empleo, es recomendable crear dentro de la Gerencia de Desarrollo Económico Local una oficina (o subproceso) municipal de empleo. Preferiblemente dicha oficina deberá contar con un espacio físico propio para la atención de los y las solicitantes de apoyo, y si fuera posible, un aula para la realización de capacitaciones.

Recién creada la oficina municipal de empleo, el primer paso será la realización de un estudio sobre la oferta y demanda laboral. En cuanto a la oferta, se puede realizar una encuesta o censo sobre las necesidades de empleo de las empresas locales. En resumen, lo que se espera es conocer sobre el perfil

de recursos humanos que el sector productivo local normalmente requiere. Sobre la demanda de empleo, lo importante es lograr identificar a las poblaciones subempleadas y desempleadas del municipio y conocer con el mayor detalle posible sobre sus intereses, conocimientos, capacidades y nivel educativo. Ya con esta información, el papel de la oficina en gran medida es fomentar actuaciones que promuevan la articulación entre la demanda y oferta de empleo local.

Dado que el tema de la oferta y demanda laboral puede ser sumamente dinámico, con el fin de mantener la información actualizada es posible promover la conformación de una “mesa de empleo”, con la participación de representantes de los sectores productivos, instituciones de formación, sociedad civil y la municipalidad. Dicha mesa es un espacio para discutir sobre las condiciones del empleo en el municipio, necesidades de formación, y en general, estrategias necesarias para promover la generación de trabajo y la empleabilidad local.

A continuación se detallan algunas políticas públicas y herramientas puntuales que se pueden impulsar desde las oficinas de empleo municipales de Centroamérica y El Caribe.

5.2 Articulación laboral

Una de los limitantes del empleo es la falta de información sobre las oportunidades laborales que existen y los recursos humanos disponibles en el territorio. Inclusive al tratarse de empleo generado localmente (nuevas grandes empresas que se asientan en la localidad, por ejemplo) la falta de información y de adecuación laboral no permite que los/as ciudadanos/as de la localidad accedan con suficiente facilidad a estos puestos de empleo. Por ello, la municipalidad puede apoyar brindando mecanismos para facilitar la confluencia entre la oferta laboral local y la demanda, mediante mecanismos de articulación laboral como lo son las bolsas de empleo y los pactos territoriales de empleo.

13. Como referencia para la elaboración de secciones del capítulo se utilizó el documento “Curso de Inducción y Capacitación a Agentes de Desarrollo Económico Local” elaborado por D. José Mazón Gamborino.

5.2.1 Bolsa de Empleo

Las bolsas de empleo son un instrumento que tienen como propósito promover la empleabilidad de la población a través de la articulación adecuada entre trabajadores/as que buscan empleo y las empresas que requieren de personal.

Por ende, las bolsas de empleo surgen como respuesta a las dificultades de los/as trabajadores/as para acceder a puestos de trabajo adecuados, al carecer estos de información sobre las demandas de mano de obra de las empresas. Asimismo, ayudan a mitigar las dificultades que tienden a tener las empresas para acceder a personal calificado de acuerdo a sus necesidades.

Adicionalmente a la articulación entre las empresas que ofertan empleo y los/as desempleados/as que las demandan, las bolsas de empleo también pueden ofrecer otras posibilidades en cuanto a información generada y a servicios complementarios para la población y las empresas.

El funcionamiento de la bolsa de empleo genera información, tanto de la oferta de empleo, en la medida que se puede cuantificar qué tipos de empleos son los más solicitados por las empresas locales y foráneas, como de la oferta de mano de obra, en la medida que los/as buscadores/as de empleo (generalmente desempleados/as y/o subempleados/as que desean obtener mejores puestos laborales) se inscriben en la bolsa de empleo explicitando su grado de calificación y su experiencia. Con esta información las municipalidades pueden saber en qué medida la población local requiere capacitarse laboralmente para acceder a las ofertas de empleo local. Esta información también es útil para orientar la oferta educativa técnica y ocupacional local.

Implementación de la bolsa de empleo municipal

Las bolsas de empleo privadas generalmente se encargan de procesos de selección de puestos especializados en los que las empresas solicitantes pueden financiar el costo del servicio de intermediación. Esto limita a las empresas de menor escala que no pueden pagar, pero también dificulta que estas ofertas de empleo lleguen a los/as buscadores más po-

bres (debido al tipo de empleo, barreras de acceso, etc.). Por lo tanto, la implementación de la bolsa de empleo municipal se plantea como un servicio público que no debe competir con las bolsas privadas puesto que generalmente actúa en otros segmentos de población beneficiaria de más amplia cobertura.

A grandes rasgos, los pasos para implementar una bolsa de empleo son:

- a) Diseño del programa. Es importante elaborar un proyecto o un documento similar donde se plasme toda la estrategia de este servicio. Dicho documento deberá contener los objetivos, metas anuales, recursos que se necesitarán y dispondrán desde la gerencia, así como los procedimientos y especialmente los formatos que se requieran para la inscripción de los oferentes y demandantes de empleo. Es preferible si de manera complementaria se adquiere un programa informático para administrar la información y se utilizan medios de difusión permanentes como boletines, programas municipales de radio o televisión, etc.
- b) Organización e implementación del módulo de atención. La bolsa de empleo es un servicio continuo, por lo tanto se tiene que acondicionar un espacio para la atención de los buscadores de empleo que se inscriben y dotarlo con las condiciones requeridas (computadora con Internet, teléfono, papelería, etc.). También es necesaria la contratación del encargado/a de la bolsa y la elaboración del manual de procedimientos.
- c) Promoción y difusión. Es importante buscar mecanismos permanentes para informar a la población de la existencia y servicios de la bolsa de empleo municipal. Dado que al inicio las ofertas laborales tienden a ser escasas, no conviene sobredimensionar la promoción inicial para no generar demasiadas expectativas que no podrán ser cubiertas de forma inmediata. Los mecanismos de promoción, tanto del servicio como de información de las ofertas de empleo, es preferible que sean de bajo costo para que así sea posible mantenerlas constantemente.
- d) Búsqueda de ofertas laborales y recepción. Esta actividad es realizada de forma continua, pero en una primera etapa se requiere de mayor incidencia puesto que hay que sensibilizar a

las empresas sobre la viabilidad y confiabilidad del servicio municipal. Es recomendable realizar una actividad de presentación del servicio a los/as empresario/as en la cual el/la alcalde/sa les explique sobre las bondades de la bolsa, cómo funciona y logre comprometer a las empresas en inscribirse. La búsqueda de ofertantes de empleo se realiza desde la GDEL, para lo cual se sugiere propiciar reuniones con los responsables de RRHH de las empresas locales y de otras localidades cercanas para presentarles la bolsa. En el caso de nuevas inversiones que se instalen en la localidad, la municipalidad puede negociar un porcentaje de empleo local el que puede ser canalizado a través de la bolsa de empleo.

- e) Colocaciones. Se espera que las personas inscritas en la bolsa de empleo se acerquen de forma permanente al programa para recabar información sobre las ofertas laborales recibidas que son publicadas en los medios de difusión previstos: paneles, boletines o por medio radial, Internet, etc. Los/as interesados/as que desean postular a un trabajo solicitan a la bolsa de empleo el servicio de intermediación laboral. También se dan casos que la municipalidad pre-selecciona a los/as buscadores/as de acuerdo al perfil determinado en la ficha de inscripción, a quiénes los llama y les comunica la oportunidad de empleo. En ambos casos la municipalidad comprueba que el perfil de los/as buscadores/as de empleo sea el adecuado para el puesto de trabajo y su interés en participar en el proceso de selección y les entrega una carta para que se presenten a la empresa ofertante de empleo. La municipalidad debe hacer seguimiento para comprobar si se logró la colocación laboral. Estos datos son colocados en el sistema pues servirán para el monitoreo y posterior evaluación de la iniciativa.
- f) Seguimiento a la inserción laboral. A efectos de

comprobar los efectos de la bolsa de empleo, también se sugiere monitorear la continuidad de los/as buscadores/as de empleo que han sido articulados/as e insertados/as en el mercado laboral. Se sugiere comprobar su permanencia en el trabajo a los tres y seis meses. Asimismo, en caso de despidos, averiguar las razones.

La gestión de la bolsa de empleo por parte de la oficina de empleo tiene algunas exigencias logísticas, como por ejemplo, la contratación de por lo menos una persona o promotor/a que deberá de atender de forma permanente la oficina y contactar con las empresas que ofertan el empleo, movilidad local para realizar las visitas a las empresas, contar con una línea telefónica, computadora e internet de forma permanente, así como material publicitario, impresora para imprimir las ofertas de empleo, etc.

En algunos países los ministerios encargados del tema trabajo y empleo han implementado bolsas públicas de carácter centralizado (generalmente con sedes en las grandes ciudades). La municipalidad podría coordinar con ellos a fin de articular la bolsa local con estas bolsas de carácter de ámbito nacional. La ventaja de trabajar en red es que permite contar con asesoramiento y con los instrumentos ya validados, además de poder aprovechar las ofertas laborales generadas en otras localidades cercanas.

5.2.2 Pactos territoriales de empleo¹⁴

El pacto territorial de empleo es un mecanismo de participación plural que buscan definir una estrategia integrada y común entre los agentes territoriales con competencias y responsabilidades en la materia para fomentar la generación y desarrollo del empleo local. Así pues, por medio del pacto lo que se busca es una mayor integración y coordinación de las medidas a favor de la empleabilidad de un territorio.

14. Basado en el documento: "Guía de los Pactos Territoriales a favor del Empleo 2000-2006 de la Unión Europea". http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/download/pactfin_es.pdf

El Pacto supone, entonces, la asociación de múltiples partes interesadas, como por ejemplo:

- Autoridades y administraciones nacionales, regionales y locales
- Sector privado: grandes empresas, representantes de las PYME, organizaciones socioeconómicas, entidades financieras, etc.
- Asociaciones para el desarrollo o reconversión del territorio en cuestión
- Interlocutores sociales
- Representantes del sector asociativo y cooperativo
- Asociaciones de ciudadanos
- Organizaciones profesionales, cámaras de comercio
- Organismos de formación, promoción tecnológica e investigación

En cuanto a la promoción y organización del Pacto, debe corresponder a la municipalidad como autoridad pública competente en materia del desarrollo local.

Preparación y contenidos del pacto

Como se explicó previamente, el pacto es el resultado de un proceso de reflexión entre el mayor número posible de agentes regionales y locales correspondientes, con el fin de elaborar conjuntamente un programa de medidas a favor del empleo, así como de garantizar su aplicación mediante una serie de medidas concretas que respondan a las necesidades locales y regionales en materia de empleo. A continuación algunos de los principales pasos a seguir.

La preparación del Pacto consiste en un proceso formado por una serie de encuentros sucesivos entre los interlocutores, con el fin de analizar la problemática del empleo y, en particular, las causas específicas del desempleo, los puntos fuertes y débiles del territorio y los medios que deben aplicarse para mejorar la situación y fomentar la creación de puestos de trabajo. Asimismo, se buscan mejorar los métodos de medida y análisis de la situación laboral, así como la evaluación de las políticas aplicadas en esta materia, contribuyendo de este modo a mejorar los conocimientos y capacidades técnicas de los diferentes interlocutores. Otro aspecto importante es inventariar y analizar las iniciativas innovadoras o experiencias

piloto que puedan tener una incidencia importante en la creación de empleo e intercambiar experiencias entre los diversos participantes en el Pacto. Por último, se buscan concebir nuevos modos de cooperación o concertación entre los diferentes participantes. Una vez iniciado el proceso, éste llevará a la elaboración de un Pacto Territorial en favor del empleo plasmado en un documento que reunirá los análisis realizados por los colaboradores, los compromisos precisos de cada participante y las propuestas concretas seleccionadas a la luz de las orientaciones facilitadas. El Pacto podría ir más allá de las intervenciones estructurales y por ello cubrir un conjunto más amplio de actividades o iniciativas, financiadas o respaldadas por los diferentes colaboradores, públicos o privados.

El Pacto al ser el resultado de un debate que desemboca en un acuerdo entre los interlocutores locales, debe ser publicado en un documento estratégico y acompañado de compromisos operativos o financieros adoptados por cada uno de ellos. Este documento contiene una presentación de los objetivos principales y de los resultados cuantificados previstos, así como una definición de los grupos a los que se dirige y de las zonas específicas de creación de empleo. Las medidas previstas deberán ser tan concretas como sea posible. En una perspectiva más amplia, esta iniciativa deberá permitir identificar los posibles obstáculos a nivel de las legislaciones laborales y de empleo.

5.3 Formación y capacitación

Una de las políticas que debe desarrollar la municipalidad es la de mejorar las capacidades de la población, en especial de los/las más pobres, los/las jóvenes y poblaciones excluidas para acceder a fuentes de empleo. Para ello es necesario promover la formación y capacitación laboral en áreas ocupacionales con alta demanda en el mercado laboral local.

En este ámbito son muchas las posibilidades de intervención de la municipalidad. En caso exista recursos suficientes, podría implementarse un centro o instituto técnico superior. En el caso que los recursos no sean suficientes se puede desarrollar cursos cortos o brindar becas de estudio para que los/as jóvenes locales accedan a capacitación de calidad en reconocidas instituciones educativas locales.

Tradicionalmente esta línea está dirigida a jóvenes, pero también se deben de diseñar y/o adecuar herramientas para trabajar con adultos que han perdido el empleo, y que por su edad, baja calificación y/o ausencia de redes sociales tienen dificultades para acceder a otros empleos. En este caso, se debe evaluar la posibilidad de reconversión y/o de especialización para acceder a empleos locales producto de nuevas inversiones privadas. También se debe de buscar beneficiar a sectores de bajo recursos; para ellos se pueden generar programas cortos de desarrollo de capacidades orientados a la generación de autoempleo.

Otro tipo de servicio que podría ofrecerse es el de autoformación, poniendo a disposición de los ciudadanos de la localidad una amplia oferta de cursos de autoformación, como por ejemplo, de informática e idiomas, utilizándose un sistema de aprendizaje sencillo y personalizado, sin necesidad de profesor, y mediante el uso de computadoras.

En resumen, lo que se debe de buscar es fortalecer la empleabilidad de las poblaciones desempleadas y subempleadas por medio de programas de capacitación y formación, los cuales deben estar estrictamente ajustados a las posibilidades de las poblaciones beneficiarias y a las necesidades del sector productivo local. A continuación se detalla sobre iniciativas de formación ocupacional y capacitación para la búsqueda de empleo.

5.3.1 Formación Ocupacional

La formación ocupacional es aquella que se dirige a facilitar la inserción y la reinserción profesional de desempleados, mediante la realización de programas y acciones de formación que ofrezcan a los demandantes de empleo con escasa o poca preparación profesional una formación de calidad que mejore su calificación y aprendizaje profesional para facilitar su acceso al mercado laboral.

Por medio de la formación ocupacional se pretende, entonces, proporcionar a los trabajadores demandantes de empleo las calificaciones profesionales requeridas por el sistema productivo actual para lograr su pronta inserción laboral, cuando los mismos carezcan de formación profesional específica o su calificación resulte insuficiente o inadecuada.

En concreto, lo que se busca es potenciar las políticas de formación y empleo mediante la orientación y cualificación de las personas desempleadas para facilitar su inserción y reinserción laboral. Para ello, es imprescindible promover mecanismos de mutua integración y acreditación entre la formación profesional ocupacional y los otros sistemas de formación profesional adecuando, en su caso, los contenidos. A su vez, se debe dirigir la formación ocupacional a los colectivos que lo precisen atendiendo al principio de igualdad de trato y de oportunidades ante el mercado laboral. Por último, es importante priorizar acciones formativas que favorezcan la innovación tecnológica, la calidad, el empleo autónomo, la economía social y los nuevos yacimientos de empleo.

Para la prestación de la formación ocupacional, la coordinación y realización de alianzas estratégicas con universidades, institutos técnicos y centros de aprendizaje en general es fundamental. El gran desafío es trabajar conjuntamente para que estos centros ofrezcan programas de formación ocupacional estrechamente ligados a las necesidades de las empresas locales.

5.3.2 Capacitación, asesoría y orientación para la búsqueda de empleo

Este es un servicio sumamente útil para mejorar las habilidades requeridas para encontrar, acceder y mantener un trabajo. Y es que para obtener un empleo, además de cumplir con el perfil solicitado, normalmente se requiere de otras habilidades como saber elaborar una hoja de vida, enfrentar una entrevista, negociar un sueldo, etc. Para personas con poca experiencia en procesos de selección, esto puede ser una desventaja para acceder al empleo. Por lo tanto, la municipalidad puede realizar talleres, charlas y otras actividades para brindar información y herramientas clave para mejorar el desempeño durante los procesos de evaluación y selección laboral. En el caso de las personas con discapacidad, es preciso antes de inscribirlas, que pasen por un chequeo médico y psicológico que confirme su capacidad para trabajar. Esto permitirá que las empresas que las contraten tengan la certeza de que no abandonarán el empleo y que lo realizarán de forma correcta. Específicamente, la oficina de empleo municipal puede ofrecer de manera periódica un “taller de entrevistas”.

ta”, y además, brindar servicios de tutoría individualizada.

Taller de Entrevista

Es un entrenamiento en grupo de las habilidades y conductas necesarias para afrontar con más garantías de éxito la entrevista de selección, pero yendo más allá de la simple información y de las meras recomendaciones de cómo superar entrevistas, para insistir en ejercitarse de una manera conductual. Esta es la razón por la que se denomina a la acción “taller”, porque resalta su carácter práctico.

Tutoría individualizada

Como lo dice el nombre, es un proceso individualizado de orientación profesional, donde técnico y usuario acuerdan los pasos a realizar para conseguir un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional, facilitando los medios más adecuados para la capacitación de una búsqueda autónoma de empleo y el desarrollo de los recursos y competencias del usuario que le permitan identificar opciones, elegir entre las mismas, tomar decisiones para planificar actuaciones y evaluar sus resultados de forma autónoma.

5.4 Festivales productivos

Los festivales productivos son programas de autoempleo que se cimientan en las capacidades y tradiciones productivas locales. Lo ideal es que estos programas se implementen en localidades con reconocida tradición en el área productiva a promover y que estén vinculados al desarrollo turístico. A manera de ejemplo, en esta sección se desarrollará lo concerniente a la puesta en marcha de un festival gastronómico, en el entendido que igual aplica para otros tipos de áreas productivas.

Los festivales gastronómicos son ferias en donde un grupo de personas con habilidades culinarias elaboran y venden alimentos preparados a comensales. Esta iniciativa, además de proveer empleo a los/as feriantes, también puede apoyar a posicionar una determinada zona o municipio, atraer nuevos visitantes y dinamizar el comercio y servicio de las zonas aledañas a donde se desarrolla el festival.

La selección de los/as beneficiario/as se puede hacer por múltiples criterios, pero desde la experiencia internacional se recomienda hacerlo a manera de concurso de habilidades culinarias.

Los festivales gastronómicos también pueden derivar en la creación de microempresas de servicios de alimentación por parte de los/as feriantes (pe. con la experiencia algunas se motivan a poner restaurantes, fondas, bares o negocios de buffets, etc), por lo tanto, los festivales son como pequeñas incubadoras que permiten a las personas ensayar, no solo habilidades técnicas, sino también la gestión del negocio. A manera de resumen, para implementar un festival gastronómico la GDEL debe tomar en cuenta los siguientes aspectos:

Proyecto o la ficha técnica de la actividad

En el caso de requerirse auspicios es vital contar con un proyecto a fin de poder presentarlo a las empresas y otras instituciones que pueden aportar a la iniciativa. Es importante a este nivel determinar la procedencia de los/as beneficiarios/as e identificar la zona donde se ubicará el festival (el cual debe ser accesible, cercano al lugar de residencia de los/as feriantes, pero principalmente atractivo, con posibilidades de ser considerado parte del circuito turístico y no debe constituirse en una competencia para negocios formales). Como parte de la ficha técnica es esencial también incorporar un presupuesto detallado de lo que se requiere para implementar el festival.

Identificación y convocatoria de lo/as participantes

Con base a la segmentación de los/as beneficiarios/as se procederá a informar y convocar. Es necesario establecer claramente que es un programa municipal y que la participación queda condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos y parámetros y que la no observancia de los mismos es causal de separación del programa. Si se ha concebido el festival gastronómico como una suerte de incubadora de negocios, se debe de tener claridad desde el inicio que la permanencia de los/as beneficiarios/as será por tiempo limitado (el suficiente para que los/as empresarios/as consoliden capacidades técnicas y de gestión y capitalicen lo suficiente para abrir su negocio propio) y posteriormente se cambiará de beneficiario/s a fin de darle oportunidad a más personas.

Capacitación

La capacitación a los/as beneficiarios/as, tanto en temas propios de cocina (decoración, elaboración de platos), como en salud e higiene, buenas prácticas de preparación y elaboración de platos y en gestión empresarial es esencial para fortalecer la calidad del festival. En el caso de cocina, el tema sanitario es muy sensible. Para ello se puede establecer alianza con alguna universidad o instituto técnico superior que tenga la especialidad de chef o similar. En este caso se puede también aprovechar a los/as alumnos/as de los últimos ciclos para que hagan la supervisión de la calidad de los productos en la elaboración (visitando sus casas), al producto final al momento de ingresarlo al festival y al servicio brindado.

Concertación con los/as auspiciadores/as

La puesta en marcha de un festival requiere contar con capital para implementar el equipamiento físico. En particular, el mobiliario se puede conseguir a través de la ayuda de la empresa privada a cambio de publicidad y/o exclusividad en la venta (pe. bebidas gaseosas, dulces, etc.). También se puede solicitar la donación de los premios para los/as ganadores/as.

Concurso y evento inaugural

Lo recomendable es que la selección de beneficiario/as que finalmente continuarán expendiendo de forma periódica sus alimentos sea mediante un concurso que refleje sus dotes culinarias y la calidad de sus alimentos (incluyendo la calidad sanitaria). Además del concurso, que puede ser un evento abierto en el que luego se invita a los/as concursantes/as a expender sus productos, también se sugiere acompañar con un evento inaugural y show artístico que atraiga a una buena concurrencia. Si no se logra una buena convocatoria y despertar el interés del público hacia el festivas, es probable que las siguientes fechas no se cuente con la concurrencia necesaria para garantizar ganancias de los/as beneficiarios/as que expenden sus productos, con posibles consecuencias como insatisfacciones, baja de calidad y deserciones. Para aspectos de promoción y divulgación es muy importante el manejo de la prensa y de las relaciones públicas. También es importante lograr que el/la alcalde/sa asista al evento a fin de garantizar el respaldo político necesario.

Implantación permanente del festival

El festival debe de implantarse como un servicio permanente y continuo. Para ello es necesario tener en cuenta que los/as beneficiarios/as que expenden sus productos en la feria deben de comprometerse a participar de forma continua en todas las fechas establecidas. Caso contrario deberá establecerse posibilidades de recambio para quienes incumplan los requisitos de puntualidad, calidad e higiene. A su vez, es importante preveer la necesidad de personal adicional para realizar labores de mantenimiento: limpieza, seguridad, ordenamiento y cuidado de parqueo. Se sugiere que el pago de este personal provenga de un aporte que realicen los mismos/as beneficiarios/as.

Las labores de promoción y publicidad deben ser permanentes. En ese aspecto una estrategia válida es articular el festival gastronómico con las rutas turísticas de la localidad. Sin embargo, hay que considerar que la exigencia de calidad sanitaria por parte de los/as turistas internacionales es normalmente mayor que la de los comensales nacionales. Por lo tanto, si se propone darle un vuelo turístico a la experiencia se debe de tomar las medidas para garantizar la buena calidad sanitaria.

Finalmente, se debe de apoyar la organización de los/as beneficiarios/as para que paulatinamente vayan asumiendo funciones, esperando así quedarse la municipalidad con una labor de monitoreo y coordinación general. Tampoco hay que perder de vista que estos festivales deben concebirse como incubadoras de nuevas empresas, por lo que lo ideal es que los/as beneficiario/as evolucionen a la conformación de sus empresas ya sea de forma individual y/o asociativa. En ese sentido, la municipalidad debe establecer un plazo de participación, mejorar las capacidades empresariales, promover la asociatividad y las redes empresariales y también la capitalización y ahorro de los/as beneficiario/as del festival.

En el anexo de esta guía podrá encontrar la sistematización del caso de la municipalidad de Juayúa en El Salvador, donde basándose en las tradiciones culinarias de la población, se organiza un festival gastronómico que ha permitido generar empleo local para 88 familias y dinamizar la zona como un centro gastronómico, atrayendo así nuevos visitantes, negocios y mayor actividad económica en general.

5.5 Generación de empleo directo por las municipalidades

Otra opción que poseen las municipalidades es desarrollar acciones directas de generación de empleo, preferiblemente en sectores o actividades con potencialidad estratégica local. En este sentido, la contratación de mano de obra y empresas locales para la

compra de bienes y la prestación de servicios municipales es una política válida para la promoción del empleo local.

A manera de ejemplo, el Municipio de San Juan del Sur en Nicaragua promovió la conformación de microempresas locales para la construcción y reparación de sus caminos rurales.

Capítulo VI

**Políticas y herramientas para la
competitividad territorial**

Políticas y herramientas para la competitividad territorial

Todo proceso de desarrollo local debe buscar fortalecer la competitividad de su territorio. Un territorio adquiere carácter competitivo si puede afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la viabilidad medioambiental, económica, social y cultural, aplicando lógicas de red y de articulación interterritorial. La competitividad territorial supone la toma en cuenta de los recursos del territorio en la búsqueda de una coherencia integral, la cual debe incluir la implicación de los agentes e instituciones, la integración de los sectores productivos en una lógica de innovación, la cooperación con otros territorios y la articulación con las políticas regionales y nacionales. Algunos factores que influyen en la competitividad territorial son los recursos humanos, los recursos naturales, el capital social, la infraestructura, la disponibilidad de servicios empresariales e información comercial, las redes productivas, entre otros.

El gran reto es alejarse de las estrategias públicas de desarrollo sectoriales y adoptar un enfoque de políticas públicas que fomenten la competitividad y desarrollo integral del territorio, basado en sus condiciones y oportunidades particulares. Al fomentar la competitividad de los territorios, siendo el territorio la unidad de actuación propiamente, no solo se promueve una mayor equidad espacial, sino que también se mejora la competitividad y nivel de bienestar general ya que este enfoque conlleva a la utilización efectiva de los recursos económicos, humanos y físicos endógenos de cada localidad. O sea, en vez de concentrarse en las potencialidades de algunos pocos centros económicos geográficos (normalmente ciudades), una propuesta de estado de desarrollo territorial fomenta la utilización efectiva de las distintas potencialidades que se encuentran repartidas a lo largo del país.

6.1 Fortalecimiento en la gestión de las competencias básicas municipales

La municipalidad, como institución del estado más cercana a la ciudadanía, tiene un papel fundamental en la construcción de la competitividad territorial. Así pues, los gobiernos locales deben modernizar la gestión de sus competencias básicas bajo criterios

de calidad, equidad y eficiencia. En caso contrario, las municipalidades difícilmente dispondrán de las condiciones necesarias para liderar, ante los distintos actores sociales y económicos, los procesos de desarrollo. Asimismo, para que las municipalidades puedan asumir nuevas competencias y un rol cada vez más protagónico, es requisito que sus condiciones básicas institucionales estén resueltas.

A continuación se detallan algunas de las competencias municipales principales que pueden ser priorizadas para su fortalecimiento en el marco de una estrategia DEL.

6.1.1 Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial, entendido como la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, asigna de manera racional y estratégica el uso del suelo para todas las actividades propias de un municipio o conjunto de municipios. En este sentido, las perspectivas de desarrollo municipal y competitividad territorial dependerán de las políticas y normativas que definan el uso y protección del territorio como uno de los activos más valiosos con que se cuentan. El uso del suelo según su vocación física y estratégica es esencial.

Los gobiernos locales en Centroamérica y El Caribe deben asumir un rol de liderazgo en la gestión de sus territorios, no sólo por las competencias legales que en todos los países les han sido asignadas, sino por ser las instituciones democráticas más cercanas y conocedoras de la población. En este sentido, las municipalidades están llamadas a velar por los intereses comunes de la ciudadanía por medio del buen uso y manejo sostenible de sus recursos físicos naturales y humanos.

El ordenamiento territorial requiere ser tratado desde una perspectiva tanto municipal como mancomunada dado que muchos de los factores claves involucrados en esta materia (protección y manejo de las cuencas hidrográficas, las redes de infraestructura pública, los corredores biológicos y el crecimiento de los asentamientos humanos) trascienden los límites locales. Asimismo, al no contar la mayoría de las municipalidades con los recursos técnicos y económicos necesarios para el ordenamiento de su territorio, la opción mancomunada promueve no solo el

aprovechamiento de economías de escala en el ámbito financiero y del conocimiento, sino que también brinda un espacio para analizar la problemática rural y urbana a nivel regional.

Desde el punto de vista operativo, el primer paso supone la elaboración de un plan de ordenamiento territorial municipal o intermunicipal, el cual sea elaborado de manera plural y con un enfoque de desarrollo económico local. Dicho plan debe promover la competitividad territorial potenciando las vocaciones físicas, naturales, culturales, sociales y económicas del municipio y de su tejido empresarial. A su vez, es prioritario fortalecer las capacidades institucionales municipales de ordenamiento territorial con el fin de que a través de una mejor gestión pública local se respeten y ejecuten adecuadamente las estrategias y lineamientos planteados en el Plan.

La capacidad que tenga el gobierno local para organizar el uso del territorio tiene una enorme fuerza para promover modelos de desarrollo económico. Por ello, en algunos países se han alcanzado importantes avances en materia de desarrollo económico a través de la organización del territorio. Por ejemplo, en la actualidad existen formas de organización como los clusters (conglomerados) o distritos industriales que basan su competitividad en las ventajas de ubicar en una misma zona geográfica empresas de una misma actividad económica, o de actividades complementarias, pero que pueden beneficiarse de su ubicación en la misma área geográfica.

Asimismo, cuando se define una zona geográfica para destinarse a una actividad económica específica, o a un conjunto de actividades económicas relacionadas, resulta más fácil tomar decisiones sobre cómo planear las vías de acceso a esa zona, servicios de apoyo a las empresas que se encuentran ahí, servicios públicos, etc. Esta dimensión constituye un aspecto sustantivo del PDEL, pues son las condiciones competitivas del territorio las que se vinculan con las especializaciones y potencialidades de su conglomeración en un espacio específico de innovaciones y asociatividad.

En la medida que el desarrollo local está compuesto por una serie de dimensiones entre las que se encuentra la dimensión económica, al momento de formular los PDEL se debe procurar que éste integre también a las otras dimensiones, especialmente

la físico – espacial. Tradicionalmente la planificación urbana ha estado relativamente desvinculada del desarrollo económico y los conglomerados industriales, comerciales y de servicios se han conformado muchas veces a espaldas de ésta (sin planificación o en espacios no contemplados para este uso). Sin embargo, es innegable la importancia de la dotación de soporte físico, el ordenamiento y la planificación del crecimiento demográfico – económico en el DEL. Por eso es importante incorporar a la planificación del DEL la dimensión físico espacial, especialmente en lo que se refiere a la zonificación.

En la formulación del PDEL de una localidad sudamericana, la elaboración en paralelo de la propuesta de zonificación ha permitido producir para el diagnóstico información clave sobre el proceso de urbanización y ocupación del suelo, el cambio del patrón socio productivo, el análisis de la infraestructura y equipamiento existente, el mapeo de las unidades económicas de los sectores productivos más importantes y su identificación en términos porcentuales lo cual ha permitido al final tener una propuesta de zonificación económica del distrito orientado a su especialización.

A su vez, vale resaltar la experiencia de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN) en El Salvador, la cual se constituyó con el objeto de lograr un desarrollo ordenado del uso del suelo y de los recursos naturales en el territorio que conforman la planicie del Valle de San Andrés. AMUVASAN ha logrado, a través de su plan de ordenamiento territorial, fortalecer su competitividad en conjunto con la colaboración de otras instituciones del Estado.

6.1.2 Mercados municipales

Los mercados municipales cumplen un papel sumamente importante en los municipios a nivel social, económico y urbanístico.

En el ámbito económico, los mercados son generadores de una parte importante de la economía local, dando dinamismo y mayores posibilidades comerciales a las comunidades donde se ubican y generando mucho más puestos de trabajo que otros sistemas comerciales masificados. Asimismo, al promover la repartición de la actividad comercial entre un mayor número de pequeños y medianos comerciantes, tie-

nen el beneficio adicional de favorecer una más equitativa distribución de la riqueza en el territorio.

En el aspecto social, la calidad de vida en una comunidad depende en gran medida de los lazos de amistad y confianza que entrelazan sus distintos estratos sociales y económicos en un único tejido humano. Los mercados municipales, como espacios públicos por excelencia, cumplen un importantísimo papel como lugares frecuentes de encuentro e intercambio social entre la ciudadanía.

Ligado al tema urbanístico, los mercados municipales también cumplen un papel muy importante. Su potencial de atracción de personas y de generación de actividad económica (tanto en el propio mercado como en todos sus alrededores), y el hecho de que normalmente están ubicados en el núcleo de las ciudades, conlleva a que sean especialmente valiosos como base para procesos de revitalización y reactivación urbana.

Por último, no se puede perder de vista el papel de función o interés nacional y local que desempeñan los mercados municipales en aspectos de seguridad alimentaria, ya que además de ser instrumentos importantes para el desarrollo socioeconómico equitativo y la revitalización urbana, estos asimismo desempeñan un rol esencial en la cadena de abastecimiento de frutas, hortalizas, pescado y mariscos, cereales y otros productos de consumo masivo a segmentos importantes de la población.

6.1.3 Fortalecimiento de las finanzas municipales

El tema de las finanzas municipales constituye un aspecto prioritario en la agenda de las municipalidades de la región, ya que en su condición de entidades de administración local por excelencia, los gobiernos locales son el principal actor en el territorio comprometido a brindar a las comunidades los bienes y servicios públicos que estas requieren. De más está decir, que en la medida en que los gobiernos municipales puedan contar con presupuestos considerables, su labor como promotores del desarrollo local será más adecuada, independiente y sostenible.

Por otra parte, la redistribución del poder del Estado y

el fortalecimiento de procesos de toma de decisiones que involucren a lo local juegan un papel fundamental en la construcción de sociedades democráticas. Para ello se requiere un municipio con un grado cada vez mayor de autonomía financiera y de gestión. En este sentido, es innegable que uno de los ingredientes básicos para el ejercicio de dichas condiciones es la posibilidad de que los gobiernos locales obtengan y dispongan de los recursos necesarios.

Un aspecto esencial para el fortalecimiento de las finanzas municipales es la modernización de su gestión de cobro, lo cual está ligado al desarrollo del catastro, bases de datos de contribuyentes, mecanismos de actualización de bases imponibles y de tarifas y a las capacidades institucionales para la realización de procesos de cobro administrativo y judicial. El fortalecimiento de las finanzas municipales hará posible una gestión más efectiva sobre los servicios municipales que incidirán en una mejor imagen del territorio es decir un territorio más competitivo.

Una experiencia que nos señala la relación entre este factor y la competitividad local se expresa en el caso del Municipio de Santiago de los Caballeros en República Dominicana, específicamente en la organización del sistema de parquímetros de la ciudad.

6.1.4 Eliminación de barreras administrativas para la constitución y formalización empresarial: simplificación de trámites municipales

Muchos estudios concuerdan que la comúnmente complicada tramitología de las instancias públicas (locales y centrales) es uno de los factores que más desincentivan a la expansión o creación de nuevas actividades productivas formales en un territorio. Es común que el productor/a, ante la complejidad y duplicidad de los procedimientos burocráticos a cumplir para obtener los permisos de funcionamiento necesarios, decida mantener su actividad al margen de la formalidad, lo cual dificulta el control público requerido sobre las actividades productivas y el cobro de los tributos respectivos.

Así pues, los gobiernos locales deben buscar facilitar y centralizar, en la medida de lo posible, sus procesos burocráticos de autorización para el funcionamiento

y expansión de actividades productivas. Una política saludable respecto del DEL debe de plantear, entonces, estrategias en las que el rol promotor se legitime sobre la base de un rol desregulador, a fin de reducir los sobrecostos generados muchas veces por la administración pública, garantizando así que los/as inversionistas puedan acceder a un mercado local, libre de barreras burocráticas que obstaculicen la eficiencia empresarial.

El uso de la reingeniería de procesos y el mejoramiento continuo asiente la utilización de herramientas indispensables que permiten entender la simplificación administrativa como la reducción de la complejidad del proceso y la evaluación del valor agregado de cada acto de la administración para determinar su contribución a la satisfacción de las necesidades del cliente. Estas herramientas son fundamentales en el trabajo de eliminar aquellas barreras burocráticas que impiden que el servicio que presta la administración sea dado en términos de efectividad y eficiencia.

Frente a esa realidad, las expectativas del/ de la inversionista se orientan a tener la licencia municipal de funcionamiento o de operaciones comerciales lo más rápido posible, para así poder operar cuanto antes y recuperar su inversión sin multas ni sanciones, acceder a créditos bancarios, realizar ventas a clientes que lo requieran (inscripción para ser proveedor del estado), entre otras razones.

Los objetivos estratégicos de la simplificación se sustentan en las siguientes perspectivas:

- Desde la perspectiva del/ de la inversionista, es estratégica la eliminación de aquellas barreras burocráticas que le causan pérdida de tiempo y alto costo de transacción.
- Desde la perspectiva del mercado local, es estratégica la consolidación de un mercado dinámico atractivo a las inversiones.
- Desde la perspectiva del gobierno local, es estratégica la disminución de los niveles de informalidad logrando mayor recaudación, y;
- Desde la perspectiva del/ de la vecino/a residente, es estratégico garantizar el crecimiento ordenado y armónico del distrito.

En general a lo que se apunta es a impulsar el desarrollo económico de la localidad generando un am-

biente adecuado para la formalización empresarial, a través de la implementación de un proceso mejorado en su eficacia, pertinencia y utilidad.

Las fases de trabajo para lograr la simplificación de trámites municipales se sintetizan en:

- A. Capacitación. Reconocer e interiorizar la necesidad del cambio así como desarrollar capacidades de rediseño y mejoramiento en los propios actores del proceso.
- B. Diagnóstico. Por el cual los equipos técnicos analizan el proceso actual.
- C. Propuesta. Los equipos técnicos plantean procesos rediseñados y mejorados a la alta dirección para la aprobación técnica y política.
- D. Implementación. Por el cual los niveles de decisión de la municipalidad aprueban la reforma del procedimiento y deciden su implementación.
- E. Inauguración. Que es la puesta en marcha oficial a la comunidad local de los procesos rediseñados y mejorados.

A manera de ejemplo, la experiencia de simplificación de los trámites municipales para la autorización de funcionamiento de los negocios en la municipalidad de Comayagua, Honduras, posibilitó que se redujeran sustancialmente el tiempo y el costo de dichos trámites.

6.1.5 Ornato y competitividad

El manejo de los desechos sólidos y líquidos es una de las competencias municipales que afectan de manera más directa la competitividad de un territorio. Al estar ligado a temas de salud pública, belleza escénica y simple percepción del visitante e inversionistas, el trato correcto y sostenible de los desechos sólidos debe ser una prioridad para los gobiernos locales.

Dada la fuerte tendencia mundial hacia el respeto al medio ambiente en los procesos productivos, el cumplimiento de estándares altos en el manejo de los desechos sólidos y líquidos le brindará al territorio un enorme valor agregado tanto para la expansión y

atracción de inversiones, como para la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

6.1.6 Rastros municipales

Los rastros municipales, similar a los mercados, juegan un muy importante papel como promotores de encadenamientos económicos locales. Así pues, el fortalecimiento de la gestión municipal de los rastros se justifica perfectamente como una función pública, ya que potencia la generación local de actividades económicas. Como en toda cadena agroalimentaria, el riesgo de que las utilidades sean canalizadas por agentes intermediarios externos al territorio es siempre alto. Los rastros municipales ayudan a mitigar este tipo de vulnerabilidades.

A su vez, las municipalidades tienen también un importante papel como certificadoras del cumplimiento de los estándares de sanidad y salubridad requeridos para dicho tipo de actividad. Los efectos de esto sobre la salud pública son muy importantes.

6.1.7 Gestión e infraestructura vial

En cualquier sistema territorial, los sistemas de transporte constituyen complejas redes sobre las cuales se desarrollan innumerables procesos espaciales y sociales que determinan muchas de las causas que conducen a un determinado nivel de desarrollo territorial y social. Los sistemas de transporte, son además, parte inherente de la imagen externa de este sistema, es decir, del paisaje. Este es el reflejo del estilo de desarrollo y de la escala de valores de los habitantes que viven y conviven en el espacio.

Por medio de un proceso sostenido de mejora de los sistemas viales y de transporte, se espera evitar el desequilibrio territorial a través de la optimización de la eficiencia del sistema urbano-rural, favoreciendo además, las opciones de accesibilidad y movilidad de los/as ciudadanos/as con menos oportunidades y en general, promoviendo una justicia social y espacial característica de las sociedades democráticas.

Por ello, la gestión vial y la adecuación de la infraestructura de transportes a las necesidades productivas del territorio, son de las funciones municipales con mayor repercusión sobre la competitividad y desarrollo local.

6.2 Marketing territorial, cultura e identidad

Las políticas de mercadeo o “marketing” territorial están orientadas a atraer nuevas inversiones o localización de nuevas actividades económicas en la localidad. Esto se logra por medio de la construcción y difusión de una imagen del territorio que pueda ser ofrecida a los actores del entorno.

El mercadeo de las ventajas del territorio se logra por medio de la producción y difusión de información como uno de los servicios estratégicos más importantes para exhibir y promover los recursos e iniciativas productivas locales, las condiciones del estado de la infraestructura, los servicios públicos, el tejido económico, las condiciones para el desarrollo de los trámites para la formalización, etc.

Uno de los elementos principales ligados al marketing territorial es la construcción y promoción de la identidad y cultura del territorio, ya que estos factores son cruciales dentro de los procesos DEL. Y es que cuando se habla de desarrollo económico local, es necesario poner de manifiesto la importancia del concepto de identidad en el municipio.

Dado que la identidad significa el reconocimiento de los recursos propios, un desarrollo endógeno necesita de la valoración de sus propias posibilidades, del conocimiento de los recursos naturales, y sobre todo, de los humanos. No puede haber un desarrollo desligado de la cultura de los pueblos, es necesario interpretar y promover sus propias concepciones, la propia historia del mundo del trabajo, la creatividad que han demostrado a lo largo de los siglos.

Solo desde los fundamentos culturales se puede entender el valor del territorio. El sentimiento de identidad, de pertenencia a la comunidad local, es sin duda un gran activo en la creación endógena de riqueza. A mayor diversidad cultural mayor potencial. La diversidad de pueblos, de culturas que pueblan la Región, es el mayor activo que ella posee.

La construcción del sentido de pertenencia y de una identidad común debe ser, entonces, una prioridad. Como bien dice el economista latinoamericano Celso Furtado, el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales... Se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico.

Bien se ha demostrado que el éxito de los territorios en gran medida depende del desarrollo de su capital social. Por ello, el tema de la pluriculturalidad e identidad territorial debe reflejarse en el pacto común y visión de desarrollo. El sentimiento de pertenencia genera identidad, lo cual promueve la creación del capital social como factor clave de la competitividad territorial.

Por último, la identidad y pertenencia también conducen a promover el desarrollo autóctono sostenible, potenciando aspectos de culturales propios como activos comerciales, a través de marcas y denominaciones de origen que luego se promueven a través del marketing territorial.

El Municipio de Santiago de los 30 Caballeros tiene la experiencia del “City Marketing” que trata de una iniciativa de desarrollo de imagen, creación de identidad y promoción y mercadeo de la ciudad iniciada en el año 2005 y derivada de la estrategia de fomentar una ciudad competitiva e integrada en el marco del Plan Estratégico de Santiago período 2002-2010. Se recomienda la lectura de la sistematización de esta experiencia que se presenta a manera de anexo y en la cual se desarrollan diversos instrumentos para la ejecución de este tipo de políticas.

6.3 Iniciativas para el fortalecimiento en la educación

6.3.1 Formación de competencias laborales y articulación de la oferta educativa con el mundo productivo

Tiene como objetivo fortalecer las competencias laborales generales en la formación de los/as estudiantes de instituciones educativas oficiales. El desarrollo de competencias se prioriza en áreas como el liderazgo, el trabajo en equipo, la resolución de conflictos, la negociación, la comunicación efectiva, contextualizadas al mundo laboral.

En este propósito las empresas y empresarios/as adaptan el modelo de gestión por competencias y lo transfieren a estudiantes y educadores/as de los últimos grados de la educación secundaria. A su vez facilitan visitas de estudiantes a los lugares de trabajo para que conozcan de primera mano cómo

se aplican estas competencias en la vida laboral y comprendan la importancia que representan en el desarrollo organizacional. Con asesoría del ministerio de educación y del ente regional sectorial, las instituciones se encargan de incorporar las competencias laborales en el currículo.

6.3.2 Mejoramiento de la gestión escolar

Tiene como propósito orientar procesos de mejoramiento continuo de la gestión escolar, vinculando en forma práctica el conocimiento de las empresas en temas de calidad, gestión y desarrollo organizacional. Es así que con el apoyo de voluntarios/as empresariales, se orientan las instituciones escolares para que alineen su estructura, sus procesos y su cultura, de acuerdo con las exigencias de los/as usuarios/as y de la sociedad en general, con lo cual ofrecen un servicio más pertinente, oportunos y de mejor calidad.

6.3.3 Fortalecimiento de la gestión local de la educación

Lo que se busca es mejorar la capacidad de las secretarías de educación para gestionar la educación local. Se basa en la conformación de comités de apoyo, donde los/as empresarios/as comparten conocimientos en gestión con los/as secretarios/as de educación y sus equipos técnicos y aúnan esfuerzos en torno a proyectos educativos estratégicos para la localidad o subregión, siempre con el objetivo común de fortalecer la competitividad del territorio y su tejido empresarial.

6.3.4 Fortalecimiento de la integración de la universidad a la generación de más oportunidades de desarrollo productivo y de sistemas de innovación

Este tipo de iniciativas tienen como objetivo contribuir para que la inversión de las universidades locales en investigación sea apropiada por los actores económicos del territorio.

Para ello es importante la construcción de espacios donde los sectores productivos puedan discutir con las universidades sobre sus necesidades tecnológi-

cas y de mejoras en sus sistemas de producción y mercadeo, con el fin de que los procesos de investigación concuerden con los requerimientos existentes en el territorio.

En un entorno económico cada vez más dinámico y globalizado, la competitividad sostenible del territorio depende de su capacidad de innovación y adaptación. Dicha innovación debe ser integral, y por ello, debe abarcar aspectos tanto de desarrollo tecnológico como de mejora en fundamentos empresariales como mercadeo, contabilidad, manejo de inventa-

rios, sistemas de distribución, herramientas financieras, etc. En general, la innovación es positiva si se logra vertir sobre las distintas actividades del sector productivo local.

Los centro de estudios locales y regionales, como por ejemplo las universidades, colegios técnicos, centros de investigación, entre otros, juegan un papel crucial en los procesos de innovación y transferencia tecnológica, y por ello, debe ser partícipes activos de las iniciativas de desarrollo local.

Bibliografía

1. Ayuntamiento de Barcelona. Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona. Barcelona, España 2003.
2. Aghón G., Albuquerque F., Cortés, P. Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un análisis comparativo. CEPAL – GTZ . 2001.
3. Boisier, Sergio. Sociedad Civil, Participación, Conocimiento, Gestión Territorial. ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1997.
4. Boisier, Sergio. La meso economía territorial: interacción entre personas e instituciones. Documento 95/26. Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1995.
5. CEPAL. Oficina en Buenos Aires. Política Industrial a nivel local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresas industriales de Rafaela Municipalidad de Rafaela y CEPAL, 1996.
6. Costamagna, P. Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela –Argentina. CEPAL-GTZ. 1999.
7. Esser K., Hillebrand W., Messner D., Meyer-Stamer J. “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”. Revista de la CEPAL N° 59, agosto 1996.
8. OIT. Por Una Globalización más justa. Suiza. 2004,
9. Tokman, Victor, Una Voz en el Camino, OIT, 2004.
10. Victory, Catalina. Experiencias Territoriales de Desarrollo Local. ILPES-CEPAL.1997).
11. Rodríguez-Pose, Andrés .El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado
12. Rojas M., Luis, Dammert, Manuel y Lozano, Olga. Plan de Desarrollo Económico del Distrito de San Juan de Lurigancho. Lima, PROPOLI/ UE/ MINDES. Perú. 2005.
13. Rojas Morán, Luis. Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local. OIT. Lima. 2005.
14. Rojas Morán Luis, Enfoques e Instrumentos Metodológicos para el DEL. PROMDE, Perú. 2001.
15. Rojas Morán Luis, Mejores Practicas Municipales en Promoción del Desarrollo Económico Local. 2000. Lima. PROMDE. Perú.
16. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “introduciendo el enfoque de equidad en los planes, programas y proyectos de Desarrollo Humano”. PNUD-2004.
17. Silva, Iván. Metodología para la Elaboración de Estrategias de Desarrollo Local. ILPES. Santiago de Chile. 2003

Anexo

Compendio de buenas prácticas municipales en desarrollo económico local en Centroamérica y República Dominicana

Compendio de buenas prácticas municipales en desarrollo económico local en Centroamérica y República Dominicana

GUATEMALA

2.1 Promoción de la dinámica empresarial de la asociatividad de productores de tomate. Iniciativa de la Municipalidad de Santa Lucía Utatlán y de la Mancomunidad de Municipios Tz'olujá

Por: Lic. Gerardo Vásquez, MANCTZOLOJYA.

2.1.1 Resumen de la experiencia

La iniciativa del proyecto de asociatividad de productores de tomate bajo invernadero, fue desarrollada en el Municipio de Santa Lucía Utatlán, Sololá, a partir diciembre del 2006, y se mantiene hasta la fecha, impulsada y promovida por la Mancomunidad de Municipios Tz'olujá (MANCTZOLOJYA) a través del componente de desarrollo económico local.

Dicho plan fue implementado por cinco grupos de productores de tomate en diferentes comunidades del municipio, y fue promovido por el Ministerio de Ganadería y Agricultura de Guatemala –MAGA- en coordinación con el técnico de fomento económico de la Municipalidad de Santa Lucía Utatlán. El aporte del MAGA fue la compra de materiales para la infraestructura de los invernaderos y una capacitación sobre el cultivo del tomate. La iniciativa de la organización de los agricultores fue promovida por un vecino de la comunidad.

El proyecto al inicio tuvo una serie de limitaciones, entre ellos; poco acompañamiento y seguimiento al proyecto, la nula asesoría para crear la infraestructura y poca orientación técnica sobre el cultivo de tomate.

Uno de los beneficiarios gestionó apoyo para capacitaciones a sus compañeros sobre el cultivo del mismo, debido a su conocimiento y experiencia en

áreas de cultivos agrícolas. Sin embargo el proyecto contribuyó a la organización de cinco grupos de productores de tomate, ubicados en diferentes comunidades que a continuación se describen:

- Grupo Utatlecos, en la comunidad Cienaga Grande.
- Grupo La Joya, comunidad Cienaga Grande.
- Grupo Nuevos Horizontes, comunidad Chuitzam.
- Grupo Xola, comunidad de Pahaj.
- Grupo El Mirador comunidad de Pamezabal.

En el año 2007, se elaboró un diagnóstico económico de la mancomunidad, donde se identificó las actividades económicas y productivas más dinámicas que existen en el territorio mancomunado. A través del estudio realizado se identificó la actividad agrícola, específicamente la producción de tomate de tomate, como una labor altamente rentable y con buenas oportunidades en el mercado. La función es realizada por diferentes grupos de productores, en distintas comunidades, que a pesar de ser la misma actividad productiva, trabajan de manera aislada y dispersa, enfrentando muchos problemas y limitaciones.

Es a partir de esta información que se inició el proceso de reactivación de los cinco grupos con el fin de crear la asociatividad de los productores agrícolas de tomate.

La experiencia desarrollada, logró la organización de ACODANAM que agrupa a las cinco organizaciones citadas anteriormente, (productores de tomate bajo invernadero), con 32 socios a nivel del municipio, de los cuales 18 son mujeres y 14 hombres.

A la fecha los productores cuentan con asistencia técnica productiva, servicios empresariales, nuevos canales de comercialización, activación de nuevos mercados y un incrementado del 35% en producción.

2.1.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolla la experiencia

La experiencia se sitúa en Santa Lucía Utatlán, que es uno de los 19 municipios que integran el departamento de Sololá. Se encuentra situado al noroc-

cidente de la cabecera departamental. El Municipio dista a 23 kilómetros de la cabecera de Sololá, cuya cabecera municipal esta situada en un pequeño valle rodeado de altas montañas y cerros imponentes, que resalta su belleza natural.

El Municipio cuenta con 21,011 habitantes, el 97.52% es indígena, principalmente de la etnia Quiche. Asimismo el 93.41% es de área rural y 6.59% del área urbana. Su clima es frío, y posee suelos fértiles para el cultivo agrícola.

Las actividades económicas impotentes son; agricultura, artesanía (corte y confección), comercio y turismo. De estas la agrícola es la actividad económica más importante del municipio, ya que absorbe el 70% de la población económicamente activa.

Antecedentes

La experiencia de promoción de la asociatividad de productores de tomate (producido en invernadero), es una iniciativa exitosa e innovadora, que genero nuevas oportunidades a los productores del municipio. El cultivo del tomate es una opción viable y rentable, ya que existe el recurso humano necesario y las condiciones geográficas, climáticas y de suelo, que favorecen a la producción de tomate, lo cual generará may empleo, mayores ingresos, favoreciendo que se de un mejor nivel de vida de los habitantes.

Los socios de la iniciativa y en general los agricultores de la zona, son personas que se dedican principalmente a la producción agrícola, maíz y frijol básicamente y esta producción tiene como destino el autoconsumo familiar. Frente a ello el tomate era un producto, cuya obtención podría darle ingresos económicos extras para las familias. Con los invernaderos, la producción de tomate se hace más eficiente, más provechoso el uso de la tierra que con el cultivo de granos básicos (maíz, frijol). Los integrantes de estas comunidades desarrollan acciones comunitarias utilizando el espacio que les da la ley de consejos de desarrollo urbano y rural; en la que se establece que las propias comunidades pueden realizar acciones que conlleven el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En este caso se apoyó el desarrollo y aprendizaje del manejo de un nuevo cultivo como es el tomate el cual

es altamente rentable, y es coherente a la vocación agrícola de la zona.

2.1.3 Presentación de la experiencia

Objetivos de la Iniciativa

Promover la asociatividad de productores agrícolas, sector de hortalizas de tomate producido en invernadero a nivel de municipio, que permita a los productores mejorar sus ingresos, al mismo tiempo que generen fuentes de empleo para la población y contribuya al desarrollo económico del Municipio.

Los Actores Involucrados

La experiencia desarrollada fue apoyada por diferentes Instituciones con líneas de intervención bien definidas, a continuación se describe los roles de cada uno de ellas:

- La Municipalidad de Santa Lucia Utatlan, coordinación de trabajo, aprobación de plan y seguimiento del proyecto (implementación de tres nuevos proyectos de invernadero). En la municipalidad destaca el aporte de la comisión de fomento económico de la Municipalidad de Santa Lucia Utatlan, que apoyó en la logística de talleres de capacitación y la oficina municipal de planificación que hizo el seguimiento y monitoreo a la implementación de la experiencia y brindó apoyo en reuniones de trabajo.
- La Mancomunidad de Tzololoya a través del componente de desarrollo económico local: activación, organización y acompañamiento para la creación de la asociación y apoyo en asistencia técnica productiva, entre otros.
- ACONADAM, es la organización de productores de tomate bajo invernadero resultante de la experiencia, que está conformada por 5 grupos de diferentes comunidades:
- Grupo Uatlecos, en la comunidad Cienaga Grande
- Grupo La Joya, comunidad Cienaga Grande
- Grupo Nuevos Horizontes, comunidad Chuitzam
- Grupo Xola, comunidad de Pahaj
- Grupo El Mirador comunidad de Pamezabal.

- Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (AECID), ente cooperante para el financiamiento de la experiencia a través de la mancomunidad, con la donación de Q, 87,000.00 en Inversión y en servicios empresariales.
- Ministerio de Ganadería y de Agricultura de Guatemala MAGA: Implementación de instalaciones: infraestructura con un valor de Q, 55,000. y servicios de capacitación en la construcción de los invernaderos. A partir de la implementación de la infraestructura brindó a acompañamiento a los primeros dos meses.
- Federación de Asociaciones Agrícolas de Guatemala FASAGUA, La asociación ACODANAM esta en proceso de integrarse a Federación para obtener servicios empresariales (exportación de productos).

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento)

La experiencia se inició en el 2006 con el desarrollo de un programa innovador de apoyo promovido por el MAGA en coordinación con la Municipalidad Santa Lucía de Utatlan. Mediante este proyecto se dotó de materiales para la infraestructura de los invernaderos y se desarrolló una capacitación sobre cultivo de tomate. Sin embargo, este proyecto se inició con una serie de limitaciones y problemas, entre ellos, falta asistencia técnica, mala organización de grupos entre otros.

En el 2007 se realizó el diagnóstico del tejido económico de la mancomunidad, donde se identificó las potencialidades de la producción de tomate que era un producto nuevo para los agricultores, en cuanto las condiciones de suelo, área y clima son apropiados para el cultivo del tomate en las diferentes épocas de año, es un producto que genera alta rentabilidad, permitiendo la recuperación de la inversión durante el tiempo de ejecución del proyecto. Además, la producción de tomate en la región era escasa y el municipio se beneficiaría con el aprovechamiento de los recursos existentes que no han sido explotados, logrando cubrir la demanda insatisfecha en el mercado local y regional.

La implementación de la experiencia permitió promover la asociatividad, llegando a conformarse y formalizarse una organización de productores y una transformación técnica productiva. Con la experiencia

desarrollada se ha logrado un mejor compromiso entre la municipalidad y mancomunidad, en fomentar y promover la economía local. El proceso de desarrollo de la experiencia ha tenido las siguientes actividades:

- a) Reunión con los líderes de los cinco grupos de productores de tomate, para conocer la actividad productiva, expectativas de los agricultores y visión del proyecto. En la reunión se llegó a conocer la problemática y limitaciones del mismo, así mismo se determinó el interés del grupo en crear la asociatividad del mismo.
- b) Reunión de trabajo de activación de grupos productores de tomate; se desarrollo el primer taller de capacitación sobre sensibilización y de las ventajas de una asociación, trabajo en equipo, la unidad entre agricultores. En el taller se determinó que los agricultores contaban con las expectativas de integrar una asociación, había voluntado interés de trabajar como grupo en busca de mejores oportunidades de negocios.
- c) Formación de la organización de la asociación; taller de organización de interna del los productores de tomate con la conformación de la junta directiva del grupo integrado por 7 personas de ambos sexos, selección del nombre "ACODANAM (asociación de pequeños agricultores nuevo amanecer). Asimismo en el taller se desarrollo temas sobre liderazgo, ley de consejos de desarrolló, función y roles de la junta directiva.
- d) Gestión para la asistencia técnica productiva; Se desarrollo la capacitación sobre la importancia de la gestión técnica para mejorar la productividad y competitividad de la producción. Asimismo se desarrolló el tema de la producción agrícola "Mejores prácticas agrícolas, taller desarrollado bajo los principios del aprender haciendo, tomando en consideración que la población meta no cuenta con estudios académicos. La asistencia técnica empresarial fue desarrollada por la mancomunidad Tzolojya a través de su componente DEL.
- e) Gestión financiera: La mancomunidad (DEL), en coordinación con la oficina municipal de planificación, desarrollaron un plan de formación de la asociación en temas de la administración bási-

ca y gestión financiera para proyectos productivos, con el propósito de que la asociación tenga conocimientos básicos y la creación de capacidades de como gestionar fondos económicos para sus proyectos productivos.

f) Gestión empresarial de mercadeo; se desarrolló la capacitación sobre comercialización y mercadeo, taller denominado “Laboratorio de negocios rural” lo que permitió que los participantes conocieran y apliquen en sus unidades productivas, las oportunidades de mercadeo, oferta, demanda, competencia, promoción, asignación de precio y alianzas entre productores, así mismo la toma de decisión en situaciones críticas del negocio. Este taller fue desarrollado por la mancomunidad, a través de su componente desarrollo económico local.

g) Legalización de la asociación; los productores de tomate formados y establecidos como grupo organizado, se procedió a la legalización como asociación formal a nivel de Municipio de Santa Lucia Utatlan. Se hizo la gestión y coordinación entre mancomunidad y MAGA (Ministerio de Ganadería y Agricultura de Guatemala), para lograr la personería jurídica, de la asociatividad ACODANAM. Asistencia técnica productiva (inversión): La última fase de la experiencia fue la introducción de mejoras “Asistencia técnica productiva”, por parte de la mancomunidad, a través de su componente desarrollo económico local, el apoyo brindando a la asociación fue de la siguiente manera:

- Mejoras en infraestructura productiva: remodelación de infraestructura, cambio de poliducto con material altamente de calidad, introducción de maya antivirus para los invernaderos.
- Sistemas de riego: Introducción de sistema de mini riego en los invernaderos con todos sus accesorios incluyendo depósito de agua y bomba.
- Compra de equipo agrícola: Equipamiento con herramientas para cada invernadero para la operativización del proceso productivo (bombas para fumigación, mangueras, azadón entre otros).

h) Plan de seguimiento: La asociación cuenta con

un plan de trabajo para el seguimiento del proyecto, bajo la asesoría de la mancomunidad y de la municipalidad, en el plan se contempla la ampliación de invernaderos, el procesamiento del producto de tomate, seguimiento mensual de asistencia técnica en temas empresariales y monitoreo mensual de campo a los invernaderos sobre el proceso productivo de parte del técnico municipal de la OMP.

Para la comercialización de la producción, es asesorada por DEL mancomunidad, esta en proceso, la implementación de nuevos canales de comercialización y nuevos mercados para mejorar y lograr mayor competitividad en el mercado regional.

i) Convenio del proyecto. Se cuenta con un convenio a través de una carta de entendimiento suscrito entre la asociación ACODANAM y mancomunidad Tzolojya donde establece los compromisos, y responsabilidades de ambas partes sobre la implementación del proyecto.

La ACODANAM con el apoyo de la mancomunidad tiene formulado algunas estrategias a corto plazo, para el fortalecimiento de la asociación, un mayor alcance de la productividad y competitividad en el mercado, a continuación se describen cada una de ellas:

- Presentar alternativas tecnológicas que incrementen el volumen de producción necesario para cubrir la demanda local y regional.
- Fomentar y aprovechar opciones de fuentes de financiamiento para la ejecución de la propuesta.
- Brindar asistencia técnica a más productores agrícolas para incrementar la calidad en el proceso productivo.
- Generar fuentes de ingreso a pequeños productores, mediante la ampliación de mas productores de tomate, así como oportunidades de trabajo a nivel de asociación.
- Identificar nuevos canales de comercialización para abastecer nuevos mercados de tomate.

La experiencia de la asociatividad, fue financiada por la mancomunidad Tzolojya a través de su componente DEL con fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional de Desarrollo (AECID) en Guatemala, la inversión brindada fue una donación.

Para la remodelación de los invernaderos y la logística de trabajo estuvo cargo de los integrantes de la asociación, bajo la supervisión del técnico de la OMP.

Resultados

- Existencia y funcionamiento de la primera asociación formal de productores de tomate a nivel de municipio y del departamento, asociación ACODANAM, con personería jurídica respaldada por la municipalidad y por la superintendencia de administración tributaria.
- El presidente la asociación, es acreditado como miembro titular en la comisión de fomento económico municipal, a nivel de COMUDE. (Consejo Municipal de Desarrollo). Socios de ACODANAM, con expectativas definidas para el crecimiento del proyecto, mediante la introducción del producto de procesamiento de tomate con marca registrada.
- Apoyo del componente de desarrollo económico local de la mancomunidad que ha permitido el fortalecimiento de los productores, y con ello mejora en la productividad y competitividad en el desarrollo de la actividad.
- Organización formal de la asociación es integrada por 32 personas de ambos sexos, campesinos y amas de casas, todos indígenas Quiché cuenta con su junta directiva formada por 7 personas y con su personería jurídica.
- Presidente: Santos Ciriaco Vásquez
- Vice-presidente: Fernanda Chávez
- Secretario: Melecio Chávez
- Tesorero: Felicito Aju
- Vocal I: Jual Félix Aju
- Vocal II: Maria Yax
- Vocal III: Vicente Chávez.
- Incursión de la asociación en nuevos mercados. Antes era a nivel local (Municipio de Santa Lucia Utatlan), en la actualidad el tomate es comercializado en mercados de otros municipios aledaños y en mercado departamental.
- En cuanto al análisis costo – beneficio. La producción estimada de 450 qq. de tomate por año; a un precio promedio de Q 400.00 por quintal, dando un ingreso total de 180.000 Quetzales. El gasto anual tiene un promedio de Q.40.000, en insumos y/o materia prima. La inversión en los invernaderos con sistema de micro riego es de Q.70.000, por grupo, lo que

se podría recuperar la inversión en un año. El primer año quedará 70.000 quetzales para poder recompensar la mano de obra empleada y la ganancia de los productores.

- La mancomunidad a través de su componente DEL se proyecta a transformar las dinámicas económicas en el territorio, dentro de las cuales se mencionan:
- Creación o atracción de nuevas empresas
- Fortalecimiento de la capacidad empresarial y organizativa
- Integración y diversificación de la estructura productiva
- Mejoramiento del recurso humano del territorio y fomento del empleo.

2.1.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Interés de otras instituciones en brindar servicios de asistencia técnica (servicios empresariales de capacitación), a los socios de ACODANAM y comercialización directa del producto.
- La mancomunidad a través de su componente desarrollo económico local, cuenta con un catalogo de servicios empresariales y de seguimiento a la asociación para elevar el nivel de productividad y competitividad.
- La creación de una oficina técnica que presta servicios empresariales y de proyectos productivos, con un técnico responsable del fomento de economía local. Oficina creada por la municipalidad, con apoyo de la mancomunidad.
- Empadronamiento. Agricultores con deseos de superación e interés para alcanzar mejores oportunidades empresariales. Asimismo el interés de los productores en asociarse y convencimiento de las ventajas que conlleva la unión de los intereses.
- Experiencia de los productores en actividades agrícolas específicamente en el cultivo del tomate.
- Conciencia del trabajo grupal sobre el individual en una comunidad rural. Estimulación a los productores de una visión empresarial con claridad en cuanto a la proyección de la actividad.
- El cultivo de tomate bajo invernadero ofrece

mayor rentabilidad, no requiere de mucha inversión y es un producto de corto plazo, lo que permite alcanzar resultados más rápido.

- Las oportunidades de entorno de la producción son favorable para el cultivo (acceso, tierra y clima).

Debilidades de la experiencia

En la experiencia desarrollada, hubo ciertas debilidades que se mencionan a continuación:

- Paternalismo en los productores al inicio de la experiencia, quienes tenían expectativas de que la municipalidad les proporcionará recursos económicos sin tener una formación adecuada ni una propuesta para enfrentar el desarrollo de los mismos.
Escepticismo inicial de los agricultores generado por experiencias pasadas negativas, que dificulta aprovechamiento de nuevas oportunidades. Algunas instituciones hacen ofrecimientos falsos, e incluso llegan a organizar en comités a los agricultores ofreciéndoles apoyo económico, crédito, asistencia técnica, mercado, entre otros; pero finalmente solo se quedan en la fase de organización, sin ningún plan de seguimiento. Esta situación recurrente generó que los agricultores al inicio no desearan participar o a formar parte de una asociación.

Lecciones aprendidas

Durante el desarrollo de la experiencia, se lograron identificar algunas debilidades, de las que se obtuvieron lecciones que permitieron fortalecer la experiencia para las nuevas replicas de esta iniciativa, que a continuación se describe:

- La unidad hace la fuerza, mediante la concertación de la comunidad (socios, agricultores entre otros). La posición de fuerza será posible solamente a través de la organización social para la producción y la construcción de tejidos y redes de solidaridad.
- Trabajo aislado impide aprovechamiento de oportunidades y crecimiento de los pequeños productores. En las comunidades existen muchos agricultores con actividades agrícola iguales, con muchos problemas similares sobre el

proceso productivo, esto se debe al desconocimiento y la falta de oportunidades de acceso a una formación efectiva de las ventajas competitivas de una asociación productiva.

- Mediante la implementación de una efectiva formación técnica en los productores, permitió lograr mayor concientización y facilitando el progreso de la actividad.
- La organización de la asociación debe ser un proceso participativo. Es producto de una concertación de actores que se identifican y se involucran en todo el proceso.
- Con una organización formal de los agricultores, se genera mayor bienestar por medio de la dinamización de la economía local, generando riqueza y ampliando oportunidades de empleo.
- No basta el apoyo con infraestructura o implementación de nueva tecnología, es necesario desarrollar programas sostenidos de estímulo de capacidades, hacer seguimiento a las experiencias para facilitar la obtención de resultados y hacerlas sostenibles. En ese sentido es importante la labor de las municipalidades y de las mancomunidades en el desarrollo de iniciativas como ésta de promoción del asociativismo y desarrollo económico.

Testimonio de un beneficiario

“Me siento satisfecho de tener esta experiencia con la mancomunidad. Primero por las capacitaciones recibidas. Nos inculcaron para la obtención de la personería jurídica y el apoyo para poder inscribirnos como una asociación.

De no ser por la mancomunidad, no tuviéramos esta idea, ni mucho menos la ayuda económica que nos brindaron en mejorar nuestros invernaderos y tener una mejor tecnología. Esto nos abrirá mejor oportunidades de negocios y lograr mayores ganancias.

Me siento agradecido por la primera experiencia que estoy obteniendo con el grupo, como representante de ellos, he estado en proyectos como integrante pero no como dirigente de la asociación, por lo tanto veo la realidad de estar en una asociación”.

Santos Ciriaco Vásquez Aju:
Presidente ACODANAM.

Actores principales de la experiencia:

Rolando Camey.
Oficina municipal de planificación, Municipalidad de
Santa Lucia Utatlan.

Domingo Otoniel Cux:
Técnico de fomento económico,
Municipalidad de Santa Lucia Utatlan.

Lic. José de la Cruz Cutzal.
Alcalde municipal de Santa Lucia Utatlan.

Lic. Gerardo Vásquez:
Especialista desarrollo económico local.
Manctzolojya.

Contacto: Oficina Manctzolojya: 6av. 10-10 zona 1
Solola. Teléfono: 77623117 - Fax: 77621775
Especialista_del@manctzolojya.org
www.manctzolojya.org

HONDURAS

3.1 Simplificación de trámites en los permisos de operación y construcción mediante la creación de la ventanilla única en el Municipio de Comayagua

Por: Luis Castillo, AMHON, Honduras

3.1.1 Resumen de la experiencia

En Comayagua como en muchas otras ciudades intermedias en Honduras, la presentación de una solicitud o trámite por parte de un contribuyente\ ciudadano o empresa, típicamente requería visitar diferentes unidades o departamentos, ubicados en distintas dependencias dentro y fuera del edificio municipal. No se ofrecía a los interesados, información sobre el conjunto de los trámites, presentaban los mismos documentos de soporte a múltiples departamentos y cada uno imponía requisitos propios y para hacer seguimiento a la solicitud era necesario contactar a cada unidad, lo que generaba demoras muy largas en el otorgamiento de los permisos de operación, construcción y en la liquidación de los impuestos, los registros de mora en el pago de servicios se llevaban por separado y eran actualizados esporádicamente, la municipalidad no contaba con un sistema de información, ni una plataforma tecnológica para acceder a la información en tiempo real ya que cada dependencia tenía sus registros y bases de datos. Por tal razón se decidió realizar una iniciativa que se ejecutara bajo la modalidad de ventanilla única de tramites (VUT), el proceso se efectuó entre el año 2004 y 2006.

El objetivo principal es la simplificación de trámites eliminando actividades sin valor agregado e integrar a las empresas del sector informal al formal con la finalidad de lograr la satisfacción en los servicios brindados por parte de la municipalidad.

Entre los principales resultados podemos mencionar, la reducción de los tiempos en la entrega de los permisos, instalación de un kiosco multimedia, el diseño del Sistema Municipal de Trámites (SIMTRA), creación de la pagina web oficial y el aumento de los ingresos.

3.1.2 Marco contextual

La Municipalidad de Comayagua realizó este proceso a través de la agencia de cooperación alemana GTZ que venía implementando el proyecto PROPYME, en base al enfoque del proyecto Metalogo.

Metalogo es un proyecto de gobierno electrónico que busca mejorar el clima empresarial para pequeñas y medianas empresas (PYMES), facilitando el acceso a información tanto para los contribuyentes (pequeñas empresas) como al mismo gobierno local y a la ciudadanía en general. Esta experiencia se ha ejecutado en 14 administraciones municipales de Perú, Chile, Honduras y Colombia. Para eso se desarrolla e implementa un portal municipal de código abierto, a través del cual los gobiernos municipales podrán ofrecer mejores servicios a las PYMES; tiene un enfoque participativo en el que se analizan las necesidades expresadas por los empresarios y los gobiernos municipales, teniendo como base un análisis y reformulación de procesos administrativos internos de la municipalidad con el fin de simplificar procedimientos.

La estrategia de simplificación parte de la consideración de las áreas funcionales como ser los departamentos de control tributario, tesorería municipal, catastro, en los que resulta indispensable articular acciones que incidan significativamente en una reducción de las trabas y barreras burocráticas.

En tal sentido, con el proyecto Metalogo en la ciudad de Comayagua se definió realizar una simplificación de procesos administrativos municipales, consolidando todos aquellos trámites requeridos para extender permisos de operación y construcción, mediante el establecimiento de una ventanilla única en donde el contribuyente pudiese solicitar sus permisos y acceder a información de manera consolidada. Contemplando además que los funcionarios municipales pudiesen tener una retroalimentación por parte de los contribuyentes a través, de una ventanilla electrónica vía web y un kiosco ubicado en la Municipalidad.

El rediseño de procesos administrativos es institucionalizado por el departamento de control tributario y de esta manera se incorpora a la estructura funcional de la Municipalidad pasando de esta forma de un proyecto temporal en su etapa inicial a un proceso permanente en las operaciones de la administración municipal.

La iniciativa parte de la conjugación del rol del proyecto metalogo, cuya finalidad es contribuir al clima de inversión local, a la necesidad de la Municipalidad por favorecer controles, registros internos y la recaudación tributaria municipal y la demanda del sector empresarial local por reducir los procedimientos y tramites municipales.

3.1.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

Existía una gran problemática para la obtención de permisos, mismos que se pueden definir en seis aspectos claves tales como: la calidad, el servicio, el tiempo, la integración, la operatividad y la comunicación dentro de cada uno de ellos se puede mencionar lo siguiente:

1. Calidad: No existía el apoyo de un sistema de información, ni una plataforma tecnológica que permitiera llevar un seguimiento y control de los expedientes generando una acumulación de los mismos por no contar con la totalidad de los requisitos exigidos.
2. Servicio: Falta de un flujograma que orientara el proceso así como una clasificación clara y en orden de los pasos a seguir.
3. Tiempo: Demora excesiva en la gestión de los tramites ya que no había una certeza del tiempo que podía tardar la entrega de los permisos (permisos de construcción 15 días y de operación de 9 a 10 días, pero algunos podían durar mas de un año)
4. Integración: para realizar el trámite el contribuyente se debía de movilizar a varias dependencias de la alcaldía y algunas de estas estaban ubicadas en edificios diferentes y distantes de la municipalidad.
5. Operatividad: desorganización en cuanto al control tributario para el pago del impuesto de bienes inmuebles, ya que este se llevaba en tarjetas y no en un sistema computarizado generando en muchas ocasiones cálculos erróneos. La información con la que contaba la municipa-

lidad en cuanto a estadísticas era obsoleta, no existía un directorio actualizado de empresarios, lo que fomentaba la evasión fiscal; cuando un empresario deseaba pagar sus impuestos en muchas ocasiones la municipalidad no tenía un control de los pagos recibidos.

6. Comunicación: No había una definición clara de roles y responsabilidades de las personas involucradas en estos procesos, así como una débil coordinación y comunicación entre el personal involucrado, cada departamento trabajaba como una isla y tenían su propia versión de información.

Estos seis fueron los aspectos claves identificados en el diagnostico realizado al interior de los departamentos de control tributario, tesorería, administración y catastro municipal mismos, que están relacionados con la emisión de permisos de operación y construcción. Siendo sobre estos aspectos que se encamino la redefinición de acciones procedimientos.

Objetivos de la iniciativa

- Integrar las empresas del sector informal al desarrollo formal de actividades económicas.
- Facilitar la entrada de nuevas empresas a la economía local, mediante la reducción de procesos administrativos municipales.
- Incrementar el servicio y la satisfacción del cliente (interno y/o externo)
- Simplificar procesos eliminando actividades sin valor agregado, a fin de reducir tiempos de respuesta en los procesos

Metas propuestas

- Reducción del periodo de tramites municipales para el otorgamiento de permisos de operación de empresas a entre tres y cinco días hábiles.
- Reducción del periodo de trámites municipales para el otorgamiento de permisos de construcción de inmuebles a cinco días hábiles.
- Mejora en la captación de ingresos tributarios municipales
- Mayor transparencia y confianza en la ciudadanía en la gestión de trámites.
- Mejora en la calidad del servicio prestado.

Actores involucrados

- La Municipalidad: como responsable y encargada de proveer el servicio de forma planificada, eficiente y efectiva, los departamentos involucrados son los siguientes: Catastro, Control Tributario, Recursos Humanos, Oficina del Centro Histórico, Justicia Municipal, Obras Públicas, Unidad Ambiental Municipal, Lineamiento Urbano e Informática.
- Los Contribuyentes: Como beneficiarios directos del servicio y evaluadores del proceso.
- Empresa Privada: Como beneficiario del mejoramiento del entorno local para las actividades de negocios.
- Instituciones Públicas: Como entidades que ayuden a que el proceso se realice en el tiempo establecido.

Desarrollo metodológico de la experiencia

Con el propósito de contar con una visión integral de los procedimientos que la Municipalidad estaba llevando a cabo para la extensión de los permisos de operación de empresas y de construcción de inmuebles, se conformo un equipo de trabajo entre funcionarios municipales y técnicos del proyecto metalogo de la Gtz.

Este equipo tuvo a su cargo realizar un diagnostico de los procesos y la elaboración de la propuesta de rediseño para la simplificación administrativa a lo interno de la Municipalidad y la gestión para la aprobación de la corporación municipal. De esta forma se desarrollaron las siguientes fases:

a) Fase I ANÁLISIS DE PROCESOS

Dentro de los cuales se incluyo:

1. Análisis externo
2. Análisis institucional
3. Selección de procesos a simplificar

Para realizar el análisis externo a la Municipalidad el equipo de trabajo desarrollo un estudio para conocer la opinión y necesidades del sector empresarial local, en cuanto a los servicios y tramites municipales para la extensión de permisos, esto fue realizado median-

te entrevistas directas a los empresarios y también mediante talleres con grupos focales tomando en cuenta a las organizaciones empresariales existentes (cámara de comercio, asociaciones de productores)

De igual manera a lo interno de la Municipalidad, el equipo, realizo una revisión de los manuales de organización, de funciones y de puestos, con el fin de conocer la funcionalidad de los procesos administrativos conforme a la estructura organizacional de la Municipalidad. Para este fin se realizaron entrevistas en dos niveles en el nivel decisorio Alcalde y regidores y en el nivel técnico, jefes de departamento.

Los resultados fueron:

1. Identificación de cuellos de botella
2. Análisis de pasos y requisitos (flexibles, fusionables, diferenciados ó exclusivos)
3. Funciones por departamento
4. Selección de procesos a simplificar

Respecto a este último punto, para el proceso de simplificación la municipalidad tomó en cuenta aquellos trámites que aportaran un fortalecimiento para la transparencia y captación de recursos, los cuales fueron:

1. Permiso de operación: Es otorgado por la municipalidad para que una empresa pueda operar legalmente en el Municipio, este es un trámite obligatorio para legalizar la actividad económica.
2. Permiso de construcción: Es solicitado a la municipalidad para toda construcción, alteración, remodelación, mejora o ampliación que se haga a cualquier edificación o estructura ubicada en el Municipio.
3. Pago de bienes inmuebles: Es tributo que recae sobre el valor del patrimonio inmobiliario ubicado dentro de los límites del Municipio, cualquiera que sea el domicilio de los propietarios, de conformidad con el Art. 76 de la ley de municipalidades. El impuesto de bienes inmuebles se cobra en base al valor catastral de la propiedad y el valor del impuesto se calcula de acuerdo a lo establecido en el plan de arbitrios.

b) Fase II REDISEÑO DE PROCESOS

Dentro de los cuales se incluyo:

1. Rediseño de pasos, requisitos y procedimientos
2. Elaboración de manuales de procesos
3. Creación de la ventanilla única

Finalizada la fase I, se contó con un diagnóstico, seguido de ello, se procedió a realizar jornadas de trabajo con cada uno de los jefes de los departamentos de control tributario, catastro, recursos humanos, oficina del centro histórico, obras públicas y la unidad ambiental, esto permito evaluar los requisitos, formularios para cada uno de los procesos, logrando construir un mapa de procesos y procedimientos integrando los departamentos, recurso humano y documentos involucrados en los tramites.

Con base a ese análisis se elaboro la propuesta de rediseño de trámites, simplificando requisitos de documentación y reduciendo tiempos de procesamiento de información para la toma de decisiones. Todo ello consolidando los procedimientos en un mismo espacio físico y administrativo al cual se le denominó "ventanilla única de trámites" como una modalidad de atención para proveer a los contribuyentes información, orientación, sin tener que desplazarse a varios departamento dentro de la misma municipalidad.

Durante el proceso de simplificación, la municipalidad trabajo de forma transversal en tres temas:

- Sostenibilidad: La cual consistió en asegurar la gestión de recursos (financieros, humanos, logísticos) para la implementación del proceso de simplificación; así como la institucionalización de cambios a nivel organizacional
- Gestión del Cambio: Por la simplificación administrativa se generaron cambios en los procesos de trabajo, por lo que se desarrolló un programa de sensibilización orientado a todos los niveles de la municipalidad (alto, medio y operativo) por ser clave para el éxito en los cambios que serian implementados.
- Fomento Empresarial: Rediseñar procesos utilizados por PYMES, como medida para crear un ambiente favorable para la creación y desarrollo de las mismas.

En esta fase se diseñaron manuales de procedimientos, se realizaron modificaciones en el manual de puestos y en la estructura orgánica, con el fin de volver operativa la iniciativa. Para el caso, se traslado la oficina de delineamiento urbano del departamento de obras públicas al departamento de catastro, para optimizar el proceso de permiso de construcción.

Los resultados fueron:

1. Manual de procedimientos (3 procesos)
2. Redefinición de funciones
3. Conceptualización de la ventanilla única
4. Cronograma tentativo de actividades



c) Fase III IMPLEMENTACIÓN

Una vez finalizada la propuesta, se presentó ante el alcalde municipal y los jefes de departamentos de la Municipalidad, misma que fue concertada con ellos y aprobada, para posteriormente ser sometida a sesión de corporación municipal donde se aprobó y ratificó su implementación.

La etapa de implementación incluye:

1. Capacitación al personal
2. Implementación de los cambios
3. Adecuaciones

Para desarrollar el proceso de simplificación, los departamentos municipales que intervinieron de forma directa e indirecta en la prestación de los tres servicios seleccionados, fueron:

Forma Directa

1. Control tributario: Es responsable de ejecutar la administración tributaria municipal, planificar, organizar, dirigir, coordinar y supervisar las actividades de las secciones a su cargo que están concentradas en la captación de ingresos y que se encargan de la atención de contribuyentes, registros de los mismos, facturación, cobranza y auditoría fiscal. Es responsable además del otorgamiento de los permisos de operación, de asegurarse del cumplimiento de los plazos de aprobación establecidos y de la inspección de empresas. Es también responsable de la firma de autorización del permiso de construcción junto con el departamento de Planificación y Urbanismo.
2. Catastro: Es responsable de mantener el inventario actualizado y clasificado de las propiedades dentro del municipio. Su objetivo es lograr la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.
3. Municipal de justicia: Responsable de la supervisión de negocios dedicados a la venta de bebidas alcohólicas.
4. Centro histórico de Comayagua: Responsable de la conservación de los monumentos histó-

ricos de Comayagua y de emitir directrices de construcción y remodelación para aquellos inmuebles que se encuentran localizados dentro del casco histórico de Comayagua.

Forma Indirecta

1. Unidad Municipal Ambiental (UMA): Unidad encargada de las regulaciones en cuanto a los recursos naturales y medio ambiente, así como la asistencia técnica en materia ambiental. Interviene en el proceso de permiso de operación cuando se trata de proyectos que pueden afectar negativamente el ambiente.
2. Recursos Humanos: Unidad de apoyo administrativo, es la responsable de la gestión y tramitación de los asuntos concernientes a la administración de personal. Para esto, con los manuales de operaciones diseñados y las modificaciones la manual de puestos, se conformaron grupos de trabajo por departamento (catastro, control tributario, unidad de ambiente, recursos humanos) para ser capacitados y asistidos técnicamente en la implementación de los procedimientos rediseñados.

De igual manera se diseñó e implementó el sistema de trámites municipales, software que registra y controla el número de permisos solicitados, entregados y vigentes.

En 2007 se implementó un kiosco virtual dentro de la municipalidad en el cual el contribuyente puede realizar consultas sobre los requisitos para la obtención de permisos de operación y construcción, estados de cuenta de los impuestos.

Los resultados fueron:

1. Validación de manuales y procedimientos
2. Manejo de los procedimientos por parte del personal
3. Diseño de herramientas de trabajo
4. Manual tecnológica

El proceso de simplificación se enfocó en dos tipos de servicios:

- De forma directa: Servicios de Gobierno a Empresa (GaE): esto incluyó la diseminación de políticas, memos, reglas y regulaciones. Como oferta se pretende tener información empresarial actualizada, descargas de aplicaciones y formas, renovación de licencias, registro de empresas, obtención de permisos y pago de impuestos.
- De forma indirecta: Servicios de Gobierno a Ciudadano (GaC): abordó elementos de difusión de información al público básicamente servicios a ciudadanos como renovación de licencias y formularios de pago de impuestos.

La municipalidad tomó como insumo las principales demandas de los empresarios y ciudadanos, las cuales eran contar con información clara y oportuna, y contar con procesos definidos y centralizados, como propuesta de simplificación administrativa se determinó la creación de una ventanilla única de trámites (VUT), la cual ha permitido:

1. Manejar de forma transparente los procesos.
2. Informar y orientar de forma oportuna y precisa al empresario y ciudadano.
3. Evitar el desplazamiento innecesario de los empresarios y ciudadanos por los diferentes departamentos de la municipalidad para la obtención de constancias.
4. Facilitar la transición de los procesos de forma manual a prestación de servicios en línea.

Las principales ventajas de la ventanilla única de trámites son:

1. Los expedientes de las solicitudes de licencias son administrados en una única unidad, lo cual mejora la transparencia del proceso y permite dar soluciones a posibles problemas rápidamente.
2. Se facilita el monitoreo de los procesos al interior de la alcaldía municipal, ya que existe un responsable para ello (oficial de servicio al ciudadano el cual fue asumido por uno de los empleados ya existentes en el depto. de control tributario).

3. Se evitan los “clientelismos políticos”, ya que las solicitudes llevan un orden correlativo de llegada, y en el proceso participan únicamente las personas que realmente deben intervenir (según flujograma de roles y tiempos definido claramente para cada proceso).
4. Facilita al contribuyente la obtención de información y orientación sobre su proceso, ya que el contacto es únicamente con el oficial de servicio al ciudadano.

La implementación de VUT requirió en la Municipalidad de Comayagua la creación de un nuevo perfil, el “Oficial de Servicio al Ciudadano”, quien es el responsable de brindar información y orientar al ciudadano en el desarrollo de los procesos y recibir las solicitudes de trámites. Este cambio de perfil implicó desarrollar un fuerte trabajo de capacitación a lo interno en temas sobre procesos, definición de requisitos, atención al cliente, motivación y administración tributaria.

En la implementación de los procesos para la simplificación municipal, trabajaron bajo el principio de: “Primero procesos, después tecnología”, la implementación de los cambios se realizó de forma gradual, iniciando con los cambios manuales en los procesos en sí, hasta que el personal se hubiese habituado a ellos, cada miembro del equipo debía conocer la nueva dinámica de trabajo (procesos, herramientas, nueva cultura organizacional) y posteriormente se integró la tecnología (software).

En el proceso de implementación la municipalidad adecuó sus instalaciones físicas para crear el espacio que se necesitó para la creación de la VUT.

El software que se implementaría con modificaciones era standard creado por la Universidad Técnica de Viena, pero para la Municipalidad de Comayagua era demasiado complejo, por lo que se optó por desarrollar un software sencillo, apegado a las características, tamaño y capacidad instalada en la alcaldía.

Este software se denominó SIMTRA (Sistema de Información y Manejo de Trámites) el cual fue construido por el personal del área de sistemas de la municipalidad de Comayagua, asesorados por un experto en dicha área.

Dentro de las funciones principales del software se puede mencionar:

1. Permite monitorear el desarrollo de cada uno de los procesos, así como el cumplimiento de sus requisitos.
2. Capta información general de los empresarios que permitan construir una base de datos, la que debe incluir información con respecto a datos personales e información acerca de la empresa.
3. Genera reportes que proporcionen en cualquier momento y a cualquiera de los diferentes departamentos involucrados en el proceso información del empresario y el proceso.
4. Genera información estadística relacionada con procesos, orientadas a medir la eficiencia del personal municipal.

Dificultades encontradas en el proceso de la experiencia de Comayagua:

1. Por su forma de trabajar independiente y desorganizada, en un comienzo hubo poca receptividad por ciertas Instituciones involucradas en el proceso.
2. Derribar paradigmas en la mentalidad de los empleados
3. Compaginar la disponibilidad de tiempo y horarios, de los funcionarios municipales.
4. Poco o nada de conocimiento en tecnología.

Soluciones encontradas en la realización de la experiencia de Comayagua:

1. Alianzas estratégicas con beneficios para ambas partes
2. Involucramiento en cada etapa del proceso como entes importantes para la realización del mismo y más responsabilidad en la toma de decisiones.
3. División de actividades con flexibilidad en los tiempos.
4. Capacitación en tecnología.

Resultados

Los resultados obtenidos en la implementación fueron:

Procesos

- Consolidación de procedimientos administrativos en un solo espacio físico, simplificando documentación requerida para la extensión de permisos.
- Establecimiento de mecanismos de organización, registro y control de la información (sistema de información y manejo de trámites).
- Reducción de tiempo en la solución del trámite. (permisos de construcción 15 días y de operación de 9 a 10 días, pero algunos podían durar más de un año) lo cual ahora se da en un promedio de 3 días, en la entrega de permisos de operación y construcción.

Cambios actitudinales

- El personal involucrado en el proceso de simplificación ha mejorado su actitud en cuanto a la atención al contribuyente, la apertura a los cambios, la comunicación interdepartamental y trabajo en equipo.

Cambios organizacionales

- Mejora en la captación de ingresos, se incremento la recaudación tributaria municipal en un 45.7% en los permisos de operación y en 74.7% en los permisos de construcción. (ver anexo 2)
- Definido un único punto de contacto entre el empresario y la alcaldía, la Ventanilla Única de Trámites (VUT).
- Reestructuración del organigrama: Traslado de la oficina de delineamiento urbano del departamento de obras públicas al departamento de catastro, para optimizar el proceso de permiso de construcción.

Presupuesto y aportes institucionales

- La Municipalidad de Comayagua puso el recurso humano y GTZ les pago a los consultores así como todo lo que implicó el proceso.
- La Municipalidad tenía equipo de oficina (computadoras e impresoras) pero sus capacidades

no eran las adecuadas para el nuevo sistema creado, por lo que su sistema operativo fue actualizado y GTZ realizó una valiosa donación de computadoras e impresoras para complementar el equipo que se necesitaba este nuevo proceso.

Perspectivas hacia el futuro

- Creación de más convenios de cooperación con organismos internacionales e instituciones del país.
- Integración en la ventanilla única (VUT), de otros procesos (vivienda de Soptravi)
- Integración de otros sistemas operativos al SIMTRA (IP, catastro nacional, subsistemas del SINAP (SURE, RENOT Y SINIT)).

3.1.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades

- Fortalezas de modificación del sistema creado (costos, capacidad y flexibilidad operatividad del sistema) ingreso de los requisitos al SIMTRA
- Implementación del SIM (sistema de información municipal)
- Apertura del alcalde y la corporación municipal por mejorar el sistema de control tributario
- Los departamentos que intervienen en los procesos rediseñados han mejorado su comunicación, logrando integrar mejor su trabajo. En este sentido el acercamiento de la oficina del centro histórico, se considera un especial logro, pues antes del proceso de simplificación operaba como una unidad totalmente desligada de la municipalidad.
- La continuidad en la gestión del alcalde ha permitido el seguimiento a estrategias y planes de desarrollo municipal, fortaleciendo la visión del municipio.
- Aceptación y confianza de la ciudadanía en los nuevos procesos implementados
- Cooperación por parte de GTZ /Cooperación alemana a través del proyecto METALOGO
- En base a la experiencia de simplificación de los 3 procesos iniciales, y la capacidad instalada (software, metodologías) las municipalidades están en la capacidad de simplificar nuevos procesos.

Debilidades de la experiencia

- Aunque la infraestructura tecnológica de la municipalidad no es mala, la adquisición de una mejor infraestructura tecnológica es urgente para facilitar el trabajo de los empleados y mejorar la comunicación interdepartamental.
- Cambio del personal que estuvo en todo el proceso de la creación de la VUT. En el caso de un cambio de gobierno las nuevas autoridades podrían no considerar importante un proceso de simplificación y podría reducir la asignación de recursos a su mantenimiento.
- Dado el bajo presupuesto que administran las municipalidades existe el riesgo de no poder cubrir con los costos de mantenimiento y mejora continúa.

Lecciones aprendidas y conclusiones

- La apertura de las autoridades municipales, fue un factor clave en la realización de todo el proceso.
- El descubrir la capacidad de los empleados al identificar los factores que se interponían en la realización de su trabajo con un mejor desempeño (falta de información, confianza y capacitación)
- La receptividad de los contribuyentes al proceso, siendo actores claves para la propagación de los beneficios obtenidos con la implementación de la VUT.
- Los sistemas utilizados por la municipalidad deben actualizarse de acuerdo a las necesidades que surjan en el crecimiento del municipio y por los avances tecnológicos, de esta manera se evitara tener en unos años un programa obsoleto que no cumpla con los requerimientos necesarios, por lo tanto se debe prever ciertos factores a la hora de aceptar un sistema. La Municipalidad debe evaluar y monitorear de una manera periódica el servicio ofrecido por la VUT.

Restaurantes

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad.
- 3) Permiso de bebidas alcohólicas.
- 4) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero.
- 5) Fotocopia de solvencia municipal
- 6) Permiso de la DEI
- 7) Afiliarse a la cámara de comercio e industrias de Comayagua

Fábricas

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero
- 3) Fotocopia de solvencia municipal.
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad
- 5) Permiso de sanidad de la región sanitaria No 2.
- 6) Dictamen de la oficina del centro histórico (para los negocios que estarán dentro del área protegida)
- 7) Constancia de la oficina de la unidad ambiental municipal UMA.
- 8) Contrato de arrendamiento (cuando el negocio el negocio funcione en un lugar arrendado)
- 9) Licencia ambiental de la SERNA, AFECOHDEFOR, SENASAY SAG.
- 9) Permiso de la DEI
- 10) Afiliación a la cámara de comercio e industrias de Comayagua.

Colegio

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero
- 3) Fotocopia de solvencia municipal.
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad
- 5) Permiso del ministerio de educación.
- 6) Permiso de la DEI.

Supermercados

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero.
- 3) Fotocopia de solvencia municipal
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad.
- 5) Permiso de la DEI.
- 6) Permiso de sanidad de la región sanitaria No 2
- 7) Contrato de arrendamiento
- 8) Afiliarse a la cámara de comercio e Industrias de Comayagua

Farmacia

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero
- 3) Fotocopia de solvencia municipal.
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad
- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero
- 3) Fotocopia de solvencia municipal.
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad.
- 5) Fotocopia del título.
- 6) Constancia de colegiación.
- 7) Permiso de a DEI.
- 8) Afiliarse a la cámara de comercio e industrias de Comayagua

Clínicas

- 1) Llenar solicitud de apertura de negocio.
- 2) Fotocopia de tarjeta de identidad o pasaporte de ser extranjero
- 3) Fotocopia de solvencia municipal.
- 4) Fotocopia de escritura de comerciante individual o de sociedad
- 5) Permiso de la región sanitaria No 2
- 6) Dictamen de la oficina del centro histórico (para los negocios que estarán dentro del área protegida.
- 7) Fotocopia del título.
- 8) Permiso de la DEI.

3.2 Mejoramiento del nivel de competitividad de los artesanos en Santa Rosa de Copán

Por: *Osman Ordoñez, Gerente de la ADELSAR*

3.2.1 Resumen de la experiencia

El proyecto incentivó la participación ciudadana en el ámbito del desarrollo económico y promovió la especialización de 65 artesanos para elevar su nivel de competitividad en cinco áreas: artesanías en cuero, madera, textiles, hierro forjado y pequeños negocios de alimentos tradicionales. Por medio de la iniciativa se promovió la revitalización de la economía local y una mejor proyección turística del municipio.



La duración del proyecto fue de 18 meses, tiempo en el cual se cimentaron las bases organizativas de los artesanos y se capacitaron a los participantes en gestión de sus empresas con una visión de sostenibilidad. Específicamente se apoyó en la organización de una asociación de artesanos, en el mejoramiento en la capacidad para mercadear sus productos y en el progreso competitivo de sus procesos, productos y administración.

3.2.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

Santa Rosa de Copán se encuentra situada en el extremo occidental de Honduras, en un ángulo casi recto que forman el Río Higuito hacia el norte por las estribaciones de la montaña de Puca, y en el rincón sureste sobre una altiplanicie extendida de oriente a poniente con una altura aproximada de 1,127.76 msnm.

Este Municipio se encuentra a una distancia de 152 km. de San Pedro Sula, a 393 km. de Tegucigalpa, capital de Honduras, a tan sólo 95 km. de la frontera El Poy con El Salvador y a 130 km. de la frontera Agua Caliente con Guatemala, lo que convierte a esta comunidad en un punto geográfico importante. La

carretera pavimentada que conduce hacia el municipio es transitable durante todo el año y permite a los pobladores estar conectados con el sur – occidente y norte del país. Además, presenta una topografía suavemente irregular, rodeada de colinas y abundantes pinares y una inclinación pronunciada en la parte sur, que baja paulatinamente hacia el norte de la ciudad.

Según el diagnóstico de potencialidades del Municipio de Santa Rosa de Copán realizado en el año 2005, la población total es de 42,803 habitantes, incluidos área urbana y rural de los que 28,926 se encuentra viviendo en el casco urbano de la ciudad un (67.6%) y 13,877 en el área rural (32.4%). El Municipio esta distribuido en 23 aldeas y 63 caseríos, la distribución de la población por sexo es de 52% mujeres y 48% hombres.

La Población Económicamente Activa (PEA) representa el 50.8% del total de la Población en Edad de Trabajar (PET), de la cual el 70.2% se encuentra en el área urbana y el resto en la zona rural; de este total el 69.4% corresponde al sexo masculino lo cual muestra la desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo a pesar de ser mayoría en la población en edad de trabajar con un 53.2%. En el área rural esta tendencia se muestra mas fuerte: del total de la fuerza de trabajo en esta área el 88.4% corresponde a los hombres, lo cual indica que en la zona rural se continúa manteniendo la tradición que las mujeres se dediquen a las labores domésticas, aunque más por la falta de oportunidades de trabajo, que por tradición, si consideramos las necesidades básicas insatisfechas en los hogares. Analizando el comportamiento de la PEA nos encontramos que la misma representa el 93.5% del total, lo que muestra un nivel de desempleo de la fuerza de trabajo de un 6.5%, porcentaje que podría ser mayor si considera a la población económicamente inactiva, específicamente a las amas de casa y los estudiantes. En el área rural la población es de 12,017 habitantes, distribuida en 17 aldeas y 55 caseríos.

Dentro del contexto económico la estimación del Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita de Santa Rosa de Copán es de Lps. 3,007.06 (\$158.00) y el aporte para la formación del PIB del país es de 0.36%. La población económicamente activa está determinada básicamente por cinco tipo de ocupaciones: comerciantes y vendedores, trabajadores en

servicios personales, artesanos operarios, profesionales, obreros y jornaleros. La estructura por rama de actividad económica pone de manifiesto el nivel de desarrollo tecnológico y la organización económica de la ciudad, en un área geográfica determinada. En lo que corresponde a la distribución de bienes y servicios, Santa Rosa de Copán, por su ubicación geográfica, es una ciudad que se ha convertido en un centro regional del comercio, por contar con apropiados medios de comunicación en la región, siendo cruzada por la carretera internacional, que facilita la comunicación a nivel nacional y con otros países de Centro América como El Salvador y Guatemala, disponiendo también de los medios tecnológicos para realizar operaciones comerciales. Asimismo, en lo relacionado al variable consumo, Santa Rosa de Copán es un centro poblado con un alto nivel de consumo de bienes y servicios.

En cuanto a la comercialización de productos autóctonos (tradicionales) existentes, el problema es que no hay mercados suficientes para éstos productos, y aparte de ello, en ocasiones existe una competencia desleal. A su vez, no hay la suficiente promoción de productos y la diversificación y mercadeo de los productos es insuficiente.

Considerando los factores antes señalados, el Municipio tiene condiciones para posicionarse en el área turística, teniendo como principal atractivo su casco histórico, el cual están siendo puestos en valor y promocionado a diferentes niveles. Por otro lado, Santa Rosa tiene comunicación con el Parque Arqueológico de Copán Ruinas, el Parque Nacional Celaque, la ciudad histórica de Gracias, Lempira, entre otros, todo lo cual le ofrece la oportunidad de consolidar esta ventaja comparativa e ir despertando interés de los inversionistas dentro de la región occidental.

Con todos estos aspectos existentes dentro del territorio y tomando en consideración el potencial en la demanda de productos, la afluencia cada vez mayor de turistas, el desarrollo de los servicios educativos y de salud a nivel público y privado, así como otros factores como el comercio y los servicios ligados con la justicia, en general se visualiza que el desarrollo económico del municipio cuenta con grandes expectativas a mediano y largo plazo.

Participación social

Como fruto de un proceso participativo se crean trece instancias de participación ciudadana, cada cual estableciendo su visión dentro de una línea estratégica de desarrollo del municipio. Siendo el turismo, la actividad sentida por la comunidad como una alternativa veraz de desarrollo, se crea una comisión ciudadana dedicada al fortalecimiento del mismo, conformada por una asamblea de ciudadanos y ciudadanas involucrados en el sector, quienes eligen democráticamente a una directiva que los represente por un año. De igual forma, las comisiones ciudadanas del casco histórico, del Medio Ambiente, de Cultura y Educación y de Instalaciones Deportivas han realizado varios proyectos que vienen a mejorar las condiciones de la ciudad para una mejor oferta turística.

El gobierno local ha logrado en su proceso de descentralización despertar la conciencia ciudadana y el desarrollo del municipio. Es por ello que se ha creado la Comisión de Desarrollo Económico a fin de promover y desarrollar las actividades económicas y la Comisión Ciudadana de Turismo directamente comprometida con el desarrollo de la actividad artesanal.

Santa Rosa de Copán tiene una alta presencia institucional, entre ellas están los organismos de cooperación, instituciones bancarias, financieras y cooperativas, que cuentan con recursos suficientes para el financiamiento de la actividad productiva. También hay instituciones públicas, privadas y organismos cooperantes que han nacido con el propósito de contribuir con los empresarios y las empresarias del municipio y éstas, están actualmente operando con un índice de aceptación apropiado, apoyando a la gente empresaria en los distintos rubros económicos ya sean de subsistencia o no.

Antecedentes

La Agencia Desarrollo Estratégico Local de Santa Rosa de Copán (ADELSAR) fue creada el 13 de febrero del año 2003 en el marco de un proceso de descentralización y participación comunitaria para promover el desarrollo del municipio de Santa Rosa de Copán. Su denominación y figura social según estatutos la definen como una organización de desarrollo sin fines de lucro, con proyección social y servicios especializados a través de tres departamentos:

1. Desarrollo económico, 2. Gestión de Proyectos y 3. Fortalecimiento a Instancias Ciudadanas. El área de incursión a nivel local de parte de ADELSAR ha consistido en asesoría y asistencia técnica, capacitación, planificación, investigación y fortalecimiento institucional. Su orientación programática de trabajo son las áreas de salud, educación, turismo, micro finanzas, recursos naturales y ambiente, desarrollo municipal y proyectos especiales.

En vista que el rol de la Agencia de Desarrollo es el de impulsar iniciativas el fomento de desarrollo económico local involucrando los actores considerados trascendentales en el proceso (sector academia, sector empresa, gobierno local, sociedad civil) estos emprendieron la formulación y búsqueda de financiamiento para el proyecto mejoramiento del nivel de competitividad de los artesanos en Santa Rosa de Copán. El proyecto se encuentra dentro de las iniciativas de desarrollo empresarial encaminadas por la ADELSAR, así como entre las ideas de proyecto plasmadas en el Plan Estratégico de la Comisión Ciudadana de Turismo. Se realizó entre agosto 2005 y enero 2007.

3.2.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

El proyecto “Mejoramiento del nivel de competitividad de los artesanos de Santa Rosa de Copán” fue creado para mitigar parte del problema de producción, administración y mercadeo con que contaban los artesanos en la zona. Entre los problemas de competitividad que experimentaba el artesanado se pueden mencionar:

- Alto costo de materia prima para la producción
- Materia prima de baja calidad en ocasiones
- El desempeño económico de subsistencia
- Escasa mano de obra calificada
- La mayoría tiene bajo nivel educativo
- La competencia desleal en algunos sectores artesanales
- Bajo nivel organizativo de los sectores
- Bajo nivel de re-inversión en la empresa (innovación)
- Poca formación empresarial en cuanto a producción
- Poca formación empresarial en mercadeo

- Competencia enfocada en los precios
- La baja demanda de productos artesanales
- Competencia de productos provenientes de otros países
- Insuficiente publicidad y promoción

Estos problemas mencionados limitan el mercadeo de los productos, ocasionando efectos serios a los artesanos.

La competencia del sector artesanal en Santa Rosa de Copán es muy fuerte ya que hay artesanías que son traídas de países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua, rivalizando entre si con calidad, cantidad y precio. Este problema acrecentó la inseguridad de los sectores, ya que los artesanos santarrocenses no contaban con estrategias de comercialización bien definidas para cada sector.

La economía de los artesanos en ocasiones es considerada de subsistencia por no tener un alto rendimiento económico en producción, administración, mercadeo y mano de obra empleada de calidad. En muchas ocasiones, el empresariado y su gente empleada viven muy por debajo de los niveles de pobreza. Otra de las limitantes es la poca visión empresarial, por ejemplo, en ocasiones los artesanos y las artesanas no quieren invertir en su propia empresa y no tienen interés en implementar tecnología que permita incrementar la productividad, calidad y acabados de los productos. Sin embargo, las fortalezas y oportunidades parecen representar un mayor peso que esas debilidades, ya que se desenvuelven en un contexto externo con apoyo institucional. Sumado a esto, los propietarios y las propietarias de los MIPYMES cuentan con experiencia técnica ganada a través de generaciones y la voluntad de organización para superar problemas comunes.

La Comisión de Turismo priorizó esta iniciativa de proyecto, luego la presentó a la agencia ADELSAR, en donde se redactó una propuesta para enviarla a competir a financiamiento de proyectos.

Objetivos de la iniciativa

- Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida del artesanado del Municipio de Santa Rosa de Copán a través de la generación de empleo e incremento de los ingresos.

- Elevar el nivel de competitividad de la microempresa del sector artesanal en Santa Rosa de Copán, rescatando y fortaleciendo la tradición de productos locales.

Los actores involucrados

Los actores que estuvieron involucrados en el desarrollo del proyecto fueron:

- La Agencia de Desarrollo de Santa Rosa de Copán: Responsable de planificar, ejecutar, monitorear al equipo de trabajo del proyecto. Rendir cuentas a los socios de ADELSAR y a los co-operantes del avance del proyecto.
- La Municipalidad de Santa Rosa de Copán: Responsable de apoyar mediante el impulso de políticas públicas que fortalecieran las acciones de la asociación de artesanos, entidad creada por el proyecto. Respalda las acciones del proyecto con apoyo logístico.
- Asociación Proyectos e Iniciativas para el Auto desarrollo de Honduras (PILARH): Apoyo en la co-ejecución de actividades de organización y capacitación. Apoyo a ADELSAR en la formulación del proyecto.
- Centro Universitario Regional de Occidente (CUROC): Apoyo con procesos formativos y de investigación.
- Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI): Apoyo a los procesos de formación, tanto en el diseño de nuevos productos como en el manejo apropiado de una pequeña empresa.
- Comisión Ciudadana de Turismo: Apoyo para el montaje de ferias locales que ayudaron al desarrollo de la promoción de productos.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Financiado del proyecto.
- Fundación CODESPA: Ejecutor nacional de los proyectos FAPES; bajo este proyecto fue financiado a nivel local el proyecto.
- Oficina Regional de Cooperación Española: Apoyo con la logística del proyecto y asesoría para vincular la iniciativa con otros proyectos de similar índole.
- Artesanos y artesanas locales: Fueron beneficiarios y beneficiarias y contribuyeron en la planificación de actividades, formulación de propuestas y ejecución de actividades de índole comercial y formativa.

- Fundación SolSud: Esta organización canadiense colaboró con asistencia técnica especializada, que fue transferida al artesanado mediante un proceso de aprender haciendo.
- Escuela de Artes y Oficios de Santa Rosa: Apoyo en la ejecución de cursos de capacitación vocacional.
- Instituto Nacional de Formación Profesional: Apoyo con la ejecución de cursos de capacitación en aspectos técnicos.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento)

Cabe destacar que esta iniciativa fue presentada conjuntamente con 80 propuestas más a nivel nacional, saliendo electa para una ronda final como una de las 10 mejores propuestas enviadas. La aprobación final se dictaminó a finales del mes de julio del año 2005, haciéndose la notificación oficial de la adjudicación del proyecto.

ADELSAR apoyó en la identificación de los actores y las actoras artesanales en los rubros beneficiados. Esta tarea no fue fácil, ya que los artesanos y las artesanas debieron cumplir con una serie de requisitos para poder ingresar al proyecto. El gobierno local apoyó la iniciativa desde sus inicios y la cooperación española apoyo el desarrollo de las actividades de manera puntual.

Este proyecto estuvo orientado a aumentar la competitividad de las cadenas productivas y a fortalecer relaciones entre productores y productoras artesanales, demandantes locales, regionales, nacionales e internacionales y sus proveedores.

El proyecto tuvo como beneficiarios directos a 65 artesanos de Santa Rosa de Copán (33 empresarias, 32 empresarios) distribuidos en las cinco siguientes cadenas productivas, e indirectamente benefició a 325 personas:

- Sector cuero
10 participantes (1 empresaria, 9 empresarios)
- Sector textil
15 participantes (15 empresarias)
- Sector madera (torno y tallado)
18 participantes (18 empresarios)
- Sector hierro forjado

- 5 participantes (5 empresarios)
Sector alimentos tradicionales
17 participantes (17 empresarias)

El origen de éste proyecto fue fortalecer las micro empresas artesanales, en total 65, promoviendo la cultura emprendedora, preservando y generando empleo y brindando asistencia técnica a los artesanos en las áreas de alimentos tradicionales, hierro forjado, textiles, cuero y tallado en madera, buscando así mejorar la competitividad de las unidades productivas comprendidas.

Estas microempresas artesanales representan un potencial alto de ingresos. Pero aunado a esta fortaleza existe un problema y es que algunas de estas microempresas operan clandestinamente, más por necesidad y desconocimiento, que por una intención establecida de mantenerse al margen de la ley (pago de impuestos).

A continuación se detallan las actividades realizadas en el marco del proyecto:

- a) Diagnóstico e identificación de artesanos. Se visitó a una serie de artesanos en cinco áreas diferentes para que postularan su ingreso al proyecto. Se trataba de artesanado que labora en los rubros de hierro forjado, madera, cuero, alimentos tradicionales y textiles, mismos a los que se les aplicó un análisis de criterios de selección para ver si estaban aptos de ingresar al proyecto. Cabe mencionar que no todos fueron seleccionados para estar en el proceso, siendo los motivos principales los siguientes: no deseaban trabajar en grupo; no querían comprar la materia prima en bloque o no tenían el tiempo suficiente para asistir a reuniones. Al final de este proceso fueron 65 personas las aceptadas.
- b) Lanzamiento del Proyecto en Santa Rosa de Copán. Este lanzamiento se hizo con el propósito promover, socializar y dar a conocer el proyecto “Mejoramiento del nivel de competitividad de los artesanos de Santa Rosa de Copán”, además de presentar la alianza interinstitucional entre ADELSAR, la Asociación Proyectos e Iniciativas para el Auto Desarrollo de Honduras (PILARH), la Fundación CODESPA y el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el proyecto “Facilidad de Financiamiento de Iniciativas Productivas en Honduras a través del Programa de Empresariado Social (FAPES)”.

- c) Elaboración de la Línea de Base del Proyecto. Paralelo a la actividad de diagnóstico se trabajó en la elaboración de la línea de base del proyecto. Este diagnóstico situacional fue el pedestal de impulso para que el mismo colectivo de artesanos fuera quien evaluase sus debilidades, oportunidades, amenazas, fortalezas y los retos que les presentaba el panorama económico, social y político, local y nacional.
- d) Organización de artesanos
...¡Organizados funcionaremos mejor!...
Nicolás Cruz, sector cuero

El proceso de organización que el proyecto ejecutó tuvo éxito porque dicho procedimiento fue socializado y dado a conocer con un grupo de técnicos y artesanos.

En el mes de septiembre ya se contaba con 71 artesanos interesados en formar parte del proyecto, 34 mujeres y 37 hombres, pero es importante mencionar que no todos estaban dispuestos a cumplir con los requisitos que éste pretendía. Al notar esto se tuvo que programar una sesión urgente para solventar este problema, por lo que en conjunto con la coordinación, la administración del proyecto, el equipo técnico y los directores de las organizaciones ejecutoras (OE) se decidió aplicar una evaluación que consistía en una valoración de criterios de selección. Estas hojas de evaluación fueron computadas y verificadas previamente, para luego ser llevadas a consenso por los técnicos y directores de las OE. Después del proceso quedaron 65 participantes, 33 mujeres y 32 hombres.

Tiempo después se tomó la decisión de trabajar en la formación y organización de la junta directiva del grupo de artesanos, ya que si no se organizaban los grupos se corría el peligro de que el artesanado se desmotivaran por el largo tiempo de espera que conllevaba la finalización del período de diagnóstico. Este proceso se desarrolló durante los meses de enero y febrero 2006. Se identificaron 3 personas (1 responsable y 2 corresponsables) por sector, haciendo un

total de 15 personas identificadas, quienes conformaron la junta directiva. Seguidamente se definieron las funciones de cada cargo, la forma de elección, y para culminar, la presentación de la hoja de vida de la gente identificada.

La elección de la junta directiva se llevó a cabo el 25 de febrero de 2006 en el Instituto Álvaro Contreras de la ciudad. La elección se llevó a cabo utilizando un método de votación de cargo por cargo por medio de tarjetas especiales para que cada miembro escribiera en ella quien le parecía idóneo para ocupar los cargos según planilla.

Los cargos directivos fueron los siguientes:

- Cargos principales: Presidente, vicepresidente, tesorero, secretario y fiscal
- Vocales: Relacionador público, enlace consejo de apoyo – junta directiva, membresía, gestor financiero, disciplina y atención personal
- Comité de apoyo: Mercadeo, diseño y proyección de productos, promotor de eventos, gestor de asistencia técnica, gestor de asistencia legal y administrativo

e) Elaboración de diagnósticos de mercado por sector (análisis FODA y cinco fuerzas de Porter). Se elaboró un diagnóstico de mercados con base en información validada, confiable y relevante sobre la situación actual de cada uno de los sectores involucrados en el proyecto. Además, se identificaron posibles nichos de mercado que representaban oportunidades de negocio a nivel local, nacional e internacional. Este estudio se realizó mediante análisis FODA, la matriz oferta-demanda y las cinco fuerzas de Porter. Por medio del mismo se analizó la interacción de los actores o instituciones de apoyo con el mercado artesanal y se identificaron las posibles estrategias o alianzas comerciales que podrían ser establecidas en el proyecto.

f) Capacitación sobre legislación nacional relacionada con turismo y artesanías. Se contactó al Lic. Marco Alejandro Alvarado, especialista legal, quien impartió un taller a todo el artesanado sobre legislación nacional relacionada con turismo y artesanías. Por medio del taller se pretendió: que el artesanado contara con información legal actualizada,

confiable y relevante de sus derechos y obligaciones; dar a conocer la Ley de Incentivo al Turismo y la Ley Tributaria; brindar las pautas de cómo constituir legalmente un negocio; mostrar la Ley de Derechos y Obligaciones Laborales; conocer las pautas de los beneficios legales que brinda la Cámara de Comercio de Santa Rosa de Copán.

g) Capacitación sobre funcionamiento de mercado Este proceso de formación se basó en las cuatro P's (Producto, Precio, Plaza y Promoción), así como en el establecimiento de los estándares de calidad en el servicio, en los productos y en el recurso humano, tanto en la gente empleada como a la clientela.

La capacitación en este tema de mercadeo hizo que los artesanos y las artesanas valoraran esta herramienta como un enfoque en la satisfacción de las necesidades de la clientela y en los valores de calidad, constancia, trabajo en equipo, especialidad y diversificación. Además, con esta capacitación el artesanado fue sensibilizado sobre formas para llamar la atención e informar a su cliente sobre su negocio y promocionar y vender su producto.

h) Capacitación y construcción de cinco estrategias de competitividad Para recaudar la información necesaria para la elaboración de estas cinco estrategias se hicieron una serie de talleres en los cuales se aplicó la metodología SCAMPER (Sustituir, Combinar, Adaptar, Modificar, Poner en otros usos, Eliminar, Reorganizar). Las diferentes estrategias de competitividad que se definieron fueron construidas con base a los objetivos y metas que los y las participantes expusieron en el taller.

i) Asistencia técnica sobre manejo de negocios y liderazgo. Se realizó una asistencia técnica para dar a conocer la realidad empresarial con la que se interactúa para el manejo de negocios. Durante el proceso los participantes recapitaron sobre el tipo de negocio que manejan y el trato que se les debe dar a la clientela. También se dieron a conocer los diferentes tipos de líderes y liderazgos que existen en el medio. Durante el taller de manejo de negocios y lide-

razgo se aplicó la metodología CEFE (competencias empresariales a través de la formación emprendedora).

- j) Planes de negocios. Se capacitó al artesanado en la metodología de elaboración de planes de negocios. Para ello se realizaron cinco talleres de los cuales salieron varios planes elaborados.
- k) Expo-venta de productos artesanales. Para practicar los conocimientos adquiridos en estas capacitaciones sobre mercadeo se decidió hacer una expo-venta en el parque central La Libertad, de Santa Rosa de Copán, y así darle promoción a los productos artesanales. En esta actividad se le dio cita a todo el pueblo de Santa Rosa de Copán, turistas y a las brigadas médicas de Central American Medical Outreach (CAMO) (Canadá), para darles a conocer la Asociación de Artesanos de Santa Rosa de Copán y al mismo tiempo medir la capacidad organizativa de estos en el montaje de eventos artesanales. Esta actividad se desarrolló en total orden, con exposición de productos elaborados en hierro forjado, alimentos tradicionales, madera, cuero y textiles. Una de las acciones que más llamó la atención de los y las asistentes al evento fue la demostración en vivo de la elaboración de productos tallados en madera, torno artístico y demostraciones en cuero.
- l) La Feria de los Llanos. Esta tuvo lugar en el Parque Central La Libertad. El precio de cada stand fue de Lps. 800.00, y la suma debía ser cancelada una semana antes del evento, además de este requisito el artesanado debía cumplir con el reglamento de las ferias, comprometiéndose a no alterar precios en el transcurso de la actividad, a ofrecer los productos indicados para tal evento, a mantener una diversidad de productos, a elaborar rótulos típicos y a cumplir con los horarios establecidos.

Esta Feria se realizó en conjunto con la Comisión de Turismo, misma que incitó al artesanado a respetar cada una de las disposiciones convenientes para no alterar el orden durante el desarrollo de esta actividad. Por iniciativa del proyecto se formuló un Acta de Compromiso, en donde el artesanado aceptaba las medidas establecidas por parte del comité orga-

nizador; también con el objetivo de promover nuestra cultura, se sugirió a los participantes el uso de trajes típicos, así como de elaborar rótulos con un diseño que identificara a los artesanos pertenecientes a la Asociación.

Como parte del proceso de promoción y mejoramiento de los productos locales, se realizó un pequeño estudio destinado a consumidores que visitaron la Feria de los Llanos, con el objetivo de determinar el nivel de aceptación de los productos elaborados por los artesanos y las artesanas de la Asociación y también medir la rentabilidad de las ferias locales.

También se propició la participación de los artesanos en otras ferias como:

- Expojuniana San Pedro Sula, junio/06
 - Participación Congreso Médico, julio/06
 - La Feria de los Llanos, agosto/06
 - Participación en Primera Feria Artesanal de la Ruta Lenca, octubre/06
 - Expo-venta artesanal en el parque central de Copán Ruinas, noviembre/06
- ll) Gira de intercambio a Nicaragua. Se realizó una gira a Nicaragua para conocer la experiencia de otros grupos de artesanos en las ciudades de Masaya, Granada, Diriamba, Catarina y Managua. También se realizaron capacitaciones brindadas por personal calificado de la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI) en los temas de “Retos y Oportunidades de los Artesanos de Santa Rosa de Copán ante el DR-CAFTA” y “Técnicas de tratamiento y secado de madera”.
 - m) Asistencia al artesanado en la implementación y seguimiento de la calidad en los procesos productivos. Para este proyecto se contactó al señor Jacques Bussiere, director del proyecto Sol Sud, con el objetivo de responder a las peticiones del artesanado deseoso de trabajar en el mejoramiento del diseño de sus productos y evaluar con ellos su producción actual y acompañarlos en su exploración de campos nuevos de producción y al mismo tiempo asistirles en concebir y realizar productos nuevos ideando cursos y trabajos prácticos individuales y colectivos adaptados a sus necesidades.

Además de esto, se trabajó en la importancia de la concertación al interno de la Asociación de Artesanos para compartir lugares y equipos e igualmente favorecer el desarrollo de mercados.

Resultados del Proyecto:

- Se estableció una organización de microempresarios artesanos a nivel del municipio.
- Se ampliaron las habilidades del artesanado para el mercadeo.
- Se elaboró un Plan que contempla una serie de actividades orientadas a mejorar las capacidades y la comercialización de sus productos a nivel local.
- Se realizaron cinco diagnósticos de mercado y sus estrategias de competitividad para cada rubro atendido.
- Se dieron a conocer las artesanías elaboradas por los artesanos y las artesanas por medio de ferias nacionales, locales y regionales y a través de anuncios publicitarios en los canales y radios locales.
- Se capacitó al artesanado en temas tales como el funcionamiento del mercado y mercadeo agroindustrial.
- Se mejoraron los procesos de producción artesanal a través de la sinergia entre el organismo ejecutor y la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI).
- Se brindó asistencia técnica en calidad y en diseño para el rescate de nuevos productos artesanales.
- Se asistió al artesanado en la implementación y seguimiento de la calidad en los procesos productivos.
- Se elaboraron tres directorios básicos para el artesanado: 1) Directorio de proveedores de materia prima, servicios de transporte y organizaciones de apoyo 2) Directorio de compradores de artesanías y organizadores de apoyo, 3) Directorio de proveedores de maquinaria, servicios de transporte y organizaciones de apoyo
- Se fortalecieron las capacidades de gestión administrativa del empresariado, mediante la capacitación del artesanado en temas de organización, creación de sociedades mercantiles, mercadeo, legislación nacional relacionada con turismo y artesanías, gestión empresarial, liderazgo y manejo de negocios, implementación y seguimiento de controles administrativos, nor-

mas de calidad, permisos, licencias y derechos de autor y planes de negocios, entre otras.

- Se reforzaron las competencias institucionales de ADELSAR para la atención de microempresas de artesanías.
- Se capacitó al recurso humano institucional en la gestión de microempresas de artesanías y se insertó dentro de la página web de ADELSAR el directorio de oferta artesanal del municipio, www.artesarch.hn, donde se dan a conocer los beneficios y bondades del proyecto, los rubros micro empresariales que apoya, los técnicos y las técnicas que trabajan para este ente y su ubicación geográfica.

3.2.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Se estableció la apertura del Centro de Negocios de los Artesanos de Santa Rosa de Copán.
- Se estableció un convenio con la cooperación alemana DED, para apoyar la asociación de artesanos.
- No se presentaron dificultades en la administración financiera del proyecto y los desembolsos se recibieron oportunamente.
- Se aplicaron correctamente los registros contables por parte de la organización ejecutora (facturas, planillas, conciliación bancaria, inventario de maquinaria y equipo, entre otros).
- Lps. 246.396 fueron destinados para establecer un fondo capital semilla del grupo de artesanos y artesanas.
- La buena organización de Asociación de Artesanos brinda estabilidad y sostenibilidad al proyecto.

Debilidades de la experiencia

Las debilidades que se experimentaron durante la intervención del proyecto son las siguientes:

- Algunos de los miembros de la Asociación de Artesanos intentaron elaborar por sí mismos los productos, sin dedicar tiempo a otros para enseñar su arte y ser capaces de dirigir sus pe-

queñas empresas para hacerlas crecer, tener más personal, mejorar la calidad y producir con mayor eficacia y eficiencia.

- El artesanado tendía a desconfiar de las alianzas para la producción conjunta.
- Las directrices brindadas por la Comisión de Turismo para celebrar las expoferias desincentivaban a algunos de los artesanos y artesanas a presentar un abanico de productos más amplio, pues les exigían que sus productos fueran típicos de la región.
- Carencia de mano de obra capacitada en la zona para fortalecer los talleres de artesanos.
- Comunicación inadecuada y falta de interés y solidaridad entre algunos de los miembros de ARTESARCH llegó a causar el retiro de socios y socias de la asociación.

Amenazas

- Manipulación política de los procesos que emprende la ARTESARCH.
- La fluctuación de los precios en los insumos que los artesanos utilizan para fabricar sus productos.

Lecciones aprendidas y conclusiones;

Las principales lecciones aprendidas durante la intervención de ADELSAR en el proyecto de artesanos son las siguientes:

- Las alianzas estratégicas juegan un papel importante en el cumplimiento de las actividades. Quedó así demostrado que el trabajo coordinado genera experiencias, utilización óptima de los recursos y fortalece las capacidades institucionales.
- Es importante estimular la creatividad de los artesanos e innovar continuamente sus diseños, pues algunos poseen una actitud tradicionalista en seguir produciendo los mismos productos con los mismos diseños que vienen haciéndose desde generaciones atrás.
- Para que los resultados de este tipo de intervenciones sean efectivas, debe existir una comunicación oportuna y permanente entre los diferentes actores involucrados en el proceso.

- La delimitación de participantes en el proyecto es importante, si no se concreta desde un inicio con los donantes puede traer el riesgo de sobredimensionar o limitar la cantidad de actores y limitar su acción por problemas de presupuesto.
- Los catálogos de proveedores son instrumentos que facilitan la adquisición la materia prima y evitan que los empresarios arriesguen sus inversiones.
- Es de mucha importancia el establecimiento de alianzas con instituciones de gobierno y ONG's para que apoyen en la sostenibilidad de este tipo de iniciativas productivas.
- Las capacitaciones impartidas al colectivo beneficiario del proyecto han sido en lenguaje técnico/sencillo; dándole prioridad a los conocimientos en mercadeo, producción, exportación, legislación y organización.
- Para que estas capacitaciones sean fructíferas, se ha utilizado el método directo por cada área productiva, generando así mayor motivación, respeto, credibilidad y sobre todo, confianza por la forma sencilla y práctica en que se imparten.

EL SALVADOR

1.1 La Generación de empleo local y emprendimientos en el asentamiento NAO-San José.

Por: Luis Ricardo Peña, COMURES

1.1.1 Resumen de la experiencia

La experiencia, está enmarcada hacia productores rurales de bajos ingresos del Municipio de San José Guayabal, del departamento de Cuscatlán, que incluye a mujeres jefas de hogar emprendedoras.

Por medio de la iniciativa se concretó la adquisición de un terreno para ser explotado con cultivos anuales y permanentes; adyacente a una propiedad municipal, en la cual se ha construido un asentamiento de viviendas para este grupo organizado como Nuevo Asentamiento Organizado “San José” (NAO San José), para que en ese lugar se pueda realizar la comercialización de la producción tal como se cosecha y en forma de alimentos procesados; contándose con la infraestructura mínima necesaria como bodegas, área de venta de cosechas y de consumo de alimentos, que se equipara con el apoyo de la empresa privada.

También se hace referencia a los procedimientos metodológicos utilizados para el desarrollo de la experiencia, incluyendo los resultados, aporte de recursos, finalizando con un análisis e interpretación de esos logros, de modo que se reflejen lecciones aprendidas e identificar mejores y mayores posibilidades de éxito en caso de replicar la misma en otro contexto territorial; además que la sistematización constituye un apoyo institucional para que las municipalidades del El Salvador se concienticen aún mas de la importancia del eje de desarrollo económico local, en respuestas a necesidades de sus comunidades.

1.1.2. Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

La iniciativa se desarrolla en el Municipio de San José Guayabal, en el departamento de Cuscatlán; en la región central de El Salvador. Como en la mayoría de municipios del país, los trabajadores productivos del sector agropecuario, incluyendo mujeres jefas de hogar, reciben poco apoyo local para que sus actividades productivas se ejecuten con eficiencia y eficacia; además carecen de recursos mínimos para trabajar como tierra, créditos, tecnología actualizada, técnica y de mercados.

Por tanto dicha iniciativa surge como respuesta a la necesidad de diversificar las fuentes de trabajo y apoyar principalmente a madres solteras que son cabeza de familia, ante la crisis económica de dicho sector agropecuario.

También es importante recalcar que a partir de 2004, la Municipalidad estableció dentro de su plan de desarrollo local el fortalecimiento del asociativismo con fines productivos y de mejorar las condiciones socioeconómicas en aquellas comunidades ya identificadas en su proceso de participación y consulta ciudadana, debido a la firme convicción de obtener mejores resultados en la gestión de recursos para el desarrollo de actividades productivas.

La municipalidad ha fortalecido la organización, apoyando las iniciativas a la Asociación de Productores Agropecuarios Guayabalenses (APAGUA), así como de instituciones del gobierno central representadas en el municipio.

Antecedentes

El gobierno local de San José Guayabal, en su afán de fortalecer la participación ciudadana y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población organiza una comunidad: la asociación de desarrollo comunitario NAO “San José”. Esta fue una iniciativa prevista en el plan de trabajo municipal, específicamente del eje del desarrollo económico local, en respuesta a las necesidades planteadas por los agricultores en el marco del proceso de participación ciudadana. Para su ejecución contó con el apoyo de la Asociación de Productores Agropecuarios Guayabalenses

(APAGUA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Básicamente se logró ejecutar un proyecto de viviendas para esta comunidad y adquirir un terreno con vocación agrícola, adyacente al asentamiento de viviendas, que fue otorgado en comodato a los agricultores.

La experiencia que se viene realizando desde hace cuatro años ha contribuido a la consolidación del emprendedurismo local, mediante la gestión de recursos por la municipalidad y APAGUA y desarrollo de plan de capacitación para los integrantes de la NAO "San José"; a fin que puedan aprovechar el terreno de vocación agrícola en donde se sembrarán frutales y hortalizas.

De acuerdo al plan de desarrollo local, el proyecto incluyó la promoción del asociativismo y emprendedurismo para que los agricultores puedan trabajar el terreno municipal, que les fue otorgado en comodato y contribuir así al desarrollo económico. Para ejecutar el plan de desarrollo local han realizado alianzas con el MAG, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN), APAGUA y otros miembros y empresas del sector privado que tiene presencia local.

1.1.3. Presentación de la experiencia

La situación problema

La iniciativa surge como respuesta a las pocas oportunidades de obtener empleo para parte de ciertos grupos como las madres solteras. Ante ello la municipalidad de San José desarrolla esta propuesta con el propósito de insertarlas en actividades productivas, para mejorar los ingresos familiares. Para desarrollar la iniciativa fue necesario identificar alternativas viables en el corto plazo y sostenibles para la población objetivo. Entre las principales limitaciones estuvieron la obtención de recursos productivos y las debilidades organizativas de los pequeños agricultores

Objetivos de la iniciativa

Los objetivos de la experiencia fueron:

- Mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, mediante la obtención y mejora de ingresos producto de las labores agrícolas.

- Incrementar la inversión en la agricultura y fortalecer el proceso de los miembros del nuevo asentamiento organizado, tanto en los aspectos sociales como productivos.
- Mejorar las capacidades de la población en las actividades de producción y mercadeo agrícola
- Facilitar condiciones para que se promueva el emprendedurismo local y regional.

Las metas propuestas

- Aumentar el nivel de ingresos de los participantes en la actividad productiva en el sector agrícola.
- Promover más inversión en el desarrollo económico local, por parte de la municipalidad.

Los actores involucrados

- La Municipalidad, a través de sus departamentos de planificación, inversión y proyección social, organizó a estas personas (desde inicios de 2004), con el apoyo de APAGUA y ha realizado la gestión para la asesoría y capacitación técnica de los beneficiarios, inversión en la adquisición de terreno, organización de agricultores/as, seguimiento a construcción de proyecto de vivienda.
- Los Agricultores/as Organizados, que son en total 250 beneficiarios, asumieron el rol de la ejecución de las actividades productivas y volverlas sostenibles, mantenimiento de la infraestructura para el almacenamiento y comercialización de los productos.
- Representantes Institucionales del Gobierno Central, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Centro Nacional de Tecnología Agrícola, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Ministerio de Economía, entre otros, que aportaron asesoría y desarrollaron el plan de capacitación a los productores rurales, e hicieron enlaces para la gestión de recursos e información.
- Representantes de la Empresa Privada, proveen de recursos productivos como equipo de riego, insumos y materiales complementarios. Estableciendo convenios para la comercialización y apoyo en la formación de la cadena productiva.
- Banca Nacional, representada por el Banco de Fomento Agropecuario, destinando créditos de avío (anuales) a los agricultores solicitantes,

cuya garantía sería la cosecha misma, asegurada con una orden de pago irrevocable, a favor de la institución financiera.

- Organismos No Gubernamentales, que apoyaron el fortalecimiento del asociativismo, amparado a la municipalidad para la gestión y ejecución de proyectos como el de vivienda, acceso a la educación y salud.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento)

La experiencia se inicia en el año 2004 (primer trimestre), como una iniciativa de la municipalidad para promover y fortalecer el desarrollo económico, acompañados de la APAGUA y es así como logra conformar la asociación de productores: NAO "San José". La experiencia surge a iniciativa del señor alcalde municipal, ing. Mauricio Vilanova y los miembros de su concejo, quienes siempre creyeron en esa alternativa para apoyar a los grupos de productores, sobretodo mujeres jefas de hogar. Es así como inician el proceso de gestión con diferentes organismos que podrían apoyar con asistencia técnica y recursos.

Se logra realizar una coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, para que aportaran tecnología para explotar especies vegetales con demanda local y que se adapten a las condiciones climáticas del área rural del municipio.

Así mismo el señor alcalde municipal logra establecer contacto con la empresa privada, que a partir de 2006 comienzan a apoyar mediante la dotación de un equipo de riego para utilizarse en el terreno en donde se realizará la siembra de hortalizas, frutales y especies forestales, el cual se ha constituido en un aporte de la municipalidad y la asesoría y transferencia tecnológica departe del centro nacional de tecnología agrícola, CENTA; dependencia del MAG.

También se consiguió otra extensión de tierra adyacente al lugar en donde se está ejecutando la iniciativa de producción agrícola para construir un proyecto de vivienda para los productores organizados en el NAO.

Después de las acciones anteriores, se convocaron a los actores locales, para definir un plan de trabajo, que permita ordenar las actividades, estableciendo

objetivos y metas de esta iniciativa productiva local que es del conocimiento de los miembros del NAO. Este instrumento de gestión ha facilitado el acercamiento de la banca para ofrecer créditos de avío.

A lo largo del proceso se han encontrado dificultades para institucionalizar esta iniciativa, tanto por la falta de conocimiento del tema de desarrollo económico local, como por la poca credibilidad inicial en el proceso. No se contaba con la facilidad de obtener recursos financieros para invertir e iniciarse en una actividad productiva, cuyos ingresos se dan en el mediano y largo plazo.

La organización de estos productores: "NAO San José", ha permitido que sean beneficiados con la ayuda que proporciona la municipalidad. Cuentan con una junta directiva y están reconocidos legalmente por la municipalidad, tal como está establecido institucionalmente en el país.

Un aspecto a resaltar es que los agricultores beneficiarios se organizaron exitosamente y cuentan con viviendas cercanas al lugar de trabajo. Así a partir de diciembre de 2006 fueron instalándose en las viviendas del asentamiento gestionado por la municipalidad, otorgando la escritura de la propiedad a las familias de los asociados, que ascienden a un total de 250 grupos familiares. Los beneficiarios tienen características similares en lo relacionado a medios de subsistencia (son agricultores), de escasos recursos económicos y que son jefes o jefas de familia. Se ha generado empleo para miembros de sus familias y vecinos de la comunidad, tanto en las labores agrícolas como de cose industriales y de maquila y productores agropecuarios de la zona, ha acompañado la municipalidad y otros organismos desde que se agruparon en la NAO.

La municipalidad ha dado en comodato la propiedad agrícola a la organización de beneficiarios, para que se cultive. También ha desarrollado un plan de capacitación, que les ha mejorado sus conocimientos técnico-productivos; además de la asesoría técnica en las actividades agrícolas. Esta transferencia tecnológica es proporcionada por el MAG, a través del centro de tecnología agrícola (CENTA), la APAGUA y la empresa privada, haciendo énfasis en los temas siguientes:

- métodos de siembra,
- métodos de riego,
- procesamiento de la producción,
- aspectos administrativos y de organización,
- establecimiento de enlaces de comercialización a nivel local;

Bajo esas premisas se promueve el asociativismo para trabajar dicho terreno municipal, que ha dado en comodato la municipalidad, a partir del presente año, estableciendo las bases del desarrollo económico, mediante el fortalecimiento del emprendedurismo.

Así mismo se les asesora para la conformación y ejecución de cadenas productivas, para lo que ya se tienen las instalaciones mínimas necesarias para agregar valor a la producción. Para estas actividades también se les ha apoyado con un aval para que tengan acceso al crédito para la compra de insumos a través del banco de fomento agropecuario (BFA). Los créditos fueron individuales y fue necesario poner como garantía prenda la cosecha valorada a precio de mercado. De esa forma los beneficiarios pudieron adquirir los insumos, que fueron adquiridos por la asociación logrando mejores precios y adquirir equipo y materiales que les permita el procesamiento de la producción.

La producción que se espera obtener busca la sustitución de importaciones. Es decir se espera que los productos cultivados en el NAO se vendan en el mercado agropecuario de San Martín (ciudad adyacente al municipio y de gran actividad comercial), habiéndose cubierto de esta manera la comercialización, y permitiendo un mejor aprovechamiento de los recursos locales y garantizar el expendio de alimentos de calidad a la población.

La Municipalidad ha desempeñado un rol estratégico en todo este proceso ya que para su seguimiento, se ha conformado una comisión integrada por concejales de la misma y que preside su alcalde, quien es el primer convencido que apuesta por el desarrollo económico local (sector agrícola).

Resultados

- Apoyo del gobierno local y establecimiento de alianzas con otros organismos públicos y la empresa privada.
- Constitución y reconocimiento de la organización de productores, por parte de instituciones del estado y empresa privada, la misma que fue acompañada en su formalización por la municipalidad.
- Ejecución del proyecto de viviendas, para consolidar el asentamiento de los Agricultores, con la visión que tengan accesible los medios de producción y en un solo lugar.
- Desarrollo de un plan de trabajo, en coordinación con la municipalidad y la asesoría de APAGUA y el MAG, que identifica los rubros que son más demandados en el mercado local, principalmente en lo relacionado a verduras y frutas; así mismo se ha incluido planes de capacitación para la transferencia de tecnología y procesamiento de la materia prima.
- Se han establecido acciones ya en el campo propiamente: campañas de forestación y de protección de otros recursos naturales, preparación del terreno, a la vez que se adiestran en la utilización del equipo de riego.
- Ejecución de presupuestos que reflejan un Incremento de la economía familiar de los participantes, apoyándose en la especialización de cadenas productivas, principalmente en hortalizas.
- Surgimiento de nuevas alternativas económicas con el valor agregado a la producción.

Presupuesto y aportes institucionales

Los aportes con los que se inició la actividad productiva, han sido realmente significativos:

- Por parte de la Municipalidad se ha dotado de un terreno de 10 mz. para iniciarse en las actividades de producción de hortalizas, frutales y forestales; dicho recurso asciende a un valor de \$ 100,000.00 en total. También aportará un capital semilla de \$ 10,000.00, para que los agricultores se inicien con la compra de insumos y pago de mano de obra.
- La empresa privada ha invertido un monto de \$ 10,000.00, para el equipo de riego que ya está instalado en el terreno, \$20,000.00 para la adquisición de arbolitos a plantar y otros materiales complementarios.
- La Municipalidad apoyará con un aval, para la adquisición de crédito con el banco de fomento agropecuario, en caso sea necesario.

Sostenibilidad del proyecto

Desarrollo del plan estratégico de trabajo a mediano plazo que ha sido implementado en forma conjunta por municipalidad, empresa privada e instituciones del gobierno central que fortalecen la agricultura y miembros de APAGUA y NAO “San José”, que cuenta dentro de sus ejes de trabajo: la gestión de recursos, transferencia tecnológica y capacitación, procesamiento y comercialización, para asegurar la sostenibilidad y sustentabilidad de la buena práctica municipal de DEL.

1.1.4. Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Apoyo decidido de la municipalidad para institucionalizar la iniciativa y la conformación de una comisión integrada por concejales.
- Los productores han mostrado un interés para organizarse y un mayor optimismo a la hora de ejecutar las acciones productivas esperando mayor productividad con el sistema de agricultura bajo riego. Este proceso ha sido apoyado por un programa de sensibilización.
- Creación de un asentamiento organizado con un proyecto de vivienda, el cual se encuentra adyacente al terreno municipal, en el cual sembrarán los cultivos.
- Elaboración de un plan de desarrollo local que refleja la factibilidad de realizar la iniciativa.
- Creación de espacios para la comercialización de la producción (natural y procesada), ya que además de tener identificada la demanda de verduras y frutas, se cuenta con un espacio en el asentamiento para la comercialización de la producción con valor agregado y en el mercado agropecuario de municipio vecino, en donde tendrían espacios permanentes también. Esto permite ir cubriendo los eslabones de la cadena productiva.

Debilidades de la experiencia

- Limitación en el uso de fondos municipales para invertir en el desarrollo económico local. A pesar

de lo novedoso del proceso, la municipalidad se encontró con muchas dificultades para la obtención de recursos, debido a la limitante según la ley para invertir en una experiencia productiva local con fondos FODES.

- Inexperiencia de la comisión local y de la municipalidad, para promocionar una iniciativa de desarrollo económico local, por lo novedoso del tema, falta de organización y coordinación interinstitucional.
- Carencia de líneas de crédito a la producción y comercialización que ocasionó dificultades para disponer oportunamente de fuentes crediticias con los montos necesarios para invertir en la actividad propiamente dicha.

Lecciones aprendidas

- Un aspecto positivo ha sido iniciar la iniciativa con el fortalecimiento de la organización de productores y su reconocimiento institucional, en la medida que este tipo de iniciativas requieren, para ser rentables, aprovechar las economías de escala.
- Otra lección aprendida es la importancia de planificar en forma conjunta las acciones de gestión de recursos y la realización de estudios de preinversión que permitan que la ejecución de la iniciativa proporcione resultados exitosos.

1.2 Plan de Desarrollo, Ordenamiento y Uso Estratégico del Territorio en la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés.

Por: Mirna Romero, COMURES.

1.2.1 Resumen de la experiencia

La iniciativa que a continuación se presenta fue desarrollada por las municipalidades de Sacacoyo, Ciudad Arce, Colón, San Juan Opico y Armenia, a partir del año 2000.

Es resultado de un proceso de concertación entre el gobierno nacional y local representados por las municipalidades en mención, a raíz de la creciente necesidad de avanzar en materia de planificación del orde-

namiento y desarrollo territorial tanto a nivel nacional como regional y responder al crecimiento urbanístico desordenado y al surgimiento de lotificaciones ilegales, así como por la necesidad de potencializar y regular el uso del suelo.

La implementación de la iniciativa tuvo como línea estratégica el fortalecimiento de las alianzas público-privado y del rol de los gobiernos locales para la asunción de una de las competencias que les corresponde.

El esfuerzo se inició con la formulación participativa del plan de desarrollo territorial por parte del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, los gobiernos locales y otros actores, a partir del cual se crearía en el 2002 la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés y posteriormente la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA- a quien el viceministerio le transfirió todas las competencias en cuanto a regulación del uso del suelo. Con estos aportes se fue dando un proceso gradual, que potenció la autosostenibilidad de la oficina técnica de planificación del Valle de San Andrés, la calificación del recurso humano, la creación de ordenanzas municipales y su implementación. En perspectiva se espera que otras municipalidades contempladas en la región puedan integrarse de tal forma que a través de esta experiencia se contribuya a un crecimiento más ordenado del territorio a potenciar la actividad productiva y turística que posee y por ende a mejorar las condiciones de vida de la población.

1.2.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

Marco normativo

De acuerdo al marco jurídico existente en El Salvador, en el momento en que se desarrolla la iniciativa, éste es favorable para el fortalecimiento de un proceso asociativo. Si se revisa algunas de las leyes más relevantes se encuentra que el artículo 207 de la constitución de la República de El Salvador, establece que las municipalidades podrán asociarse o concertar entre ellas convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o servicios que sean de interés común para dos o más municipios. Por su parte el código municipal en su Art. 11.- establece que los

municipios podrán asociarse para mejorar, defender y proyectar sus intereses o concretar entre ellos convenios cooperativos a fin de colaborar en la realización de obras o prestación de servicios que sean de interés común para dos o más municipios.

Los gobiernos locales de los municipios de: Armenia, Ciudad Arce, Colón, Sacacoyo y San Juan Opico, con la finalidad de apoyar el desarrollo de la regionalización del país, para efectos de planificación y gestión territorial, en 2001 empezaron a organizarse en forma asociativa, dando lugar a la creación de la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés (AMUVASAN) en el año 2002.

Este esfuerzo logró hacer sinergia y generar alianzas estratégicas creándose el grupo gestor del Valle de San Andrés con la incorporación de la empresa privada, instituciones del gobierno central y otras instancias radicadas en la zona; en ese mismo año el gobierno de El Salvador, impulsa la formulación del plan nacional de desarrollo y ordenamiento territorial.

La asociatividad de los municipios, propició las condiciones para que se fuera consolidando la propuesta de zonificación y regionalización del territorio. Propuesta que, para el caso de estos municipios pertenecientes a la Región del Valle de San Andrés, se basó en los criterios de cuencas hidrográficas y usos prioritarios, localización de principales actividades locales, estrategia de un sistema de ciudades, señalamiento de infraestructura de apoyo y otros elementos que considera la propuesta del plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial.

En cuanto a las competencias relacionada a la planificación de acuerdo al Art. 4, inciso 1, del código municipal, son competencia municipal: la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbanos y rurales de la localidad. Asimismo, la ley de urbanismo y construcción en su Art. 1, inciso 2, establece que “la elaboración, aprobación y ejecución de planes de desarrollo urbano y rural de la localidad, corresponde al respectivo municipio los que deberán enmarcarse dentro de los planes de desarrollo regional o nacional de vivienda y desarrollo, en defecto de los planes de desarrollo local...”.

En el inciso 3 indica que: “Cuando los municipios no cuenten con sus propios planes de desarrollo local y

ordenanzas municipales respectivas, todo particular, entidad oficial o autónoma, deberá solicitar la aprobación correspondiente al viceministerio de vivienda y desarrollo urbano, antes que a cualquier otra oficina, para ejecutar todo tipo de proyecto a que se refiere este artículo.

Este marco regulatorio hacía posible la dualidad de competencias y muchas veces el irrespeto de la misma por parte de lotificadores y urbanizadores así mismo la contraposición entre la instituciones, planteando el desafío de avanzar en un proceso en el que las municipalidades asumieran las competencias tal como estaba establecido.

Sobre la AMUVASAN

La Región del Valle de San Andrés, forma parte de la zona centro-occidente según la regionalización del plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial

(PNODT), dicha región está conformada por 11 municipios de los cuales 10 pertenecen al departamento de La Libertad y un municipio pertenece al departamento de Sonsonate.

La Región del Valle de San Andrés está limitada por cinco regiones de las 14 que conforman la regionalización del PNODT. Los municipios que comprenden la región son 11: Colón, San Juan Opico, San Matías, Quezaltepeque, Sacacoyo, Armenia, Tepecoyo, Jayaque, Talnique, San Pablo Tacachico y Ciudad Arce. Actualmente se cuenta dentro de la región con una extensión territorial total de 926.39 km² ¹⁵ perteneciendo 480.61 km² a los cinco municipios que conforman la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés.

La superficie, de los cinco municipios está distribuida de la siguiente manera:

MUNICIPIO	AREA SUPERFICIAL	
	m ²	Km ²
Armenia	65,640,000.00	65.64
Ciudad Arce	86,760,000.00	86.76
Colón	84,050,000.00	84.05
Sacacoyo	25,220,000.00	25.22
San Juan Opico	218,910,000.00	218.91
Total	480,580,000.00	480.61

Fuente: DIGESTYC

La Asociación de Municipios del Valle de San Andrés, fue creada el 27 de septiembre de 2002, mediante escritura pública y bajo acuerdo de los cinco concejos municipales que la conforman, estos son los Municipios de Colón, Sacacoyo, Ciudad Arce y San Juan Opico, del Departamento de La Libertad, y el Municipio de Armenia que se incorporo en el año 2005, perteneciente al Departamento de Sonsonate. Aunque la Región del Valle San Andrés comprende a 11 municipios, solamente cinco han logrado unificar

criterios y conformar la asociación. Esta se constituyó con el objeto de lograr un desarrollo ordenado del uso del suelo y de los recursos naturales en el territorio que conforman la planicie del Valle de San Andrés¹⁶.

La población beneficiaria de este esfuerzo y que comprende a los cinco municipios está distribuida de la siguiente forma, de acuerdo a los datos del VI Censo de Población y V de Vivienda realizado en el 2007.

15. Los datos de superficie de la Región del Valle de San Andrés, están. Basados en la superficie territorial presentada por la Fuente: Dirección General de Estadística y Censos, DIGESTYC, que concuerdan con los datos presentados por las monografías de La Libertad y Sonsonate.

16. Art. 1 de la Escritura de Constitución de la Asociación del Valle de San Andrés.

Municipio	Población Urbana	Porcentaje	Población Rural	Porcentaje	Total
Armenia	23,994	68.73	10,918	31.27	34,912
Ciudad Arce	41,483	68.78	18,831	31.22	60,314
Colón	91,212	94.04	5,777	5.96	96,989
Sacacoyo	9,872	80.27	2,427	19.73	12,299
San Juan Opico	44,986	60.56	29,294	39.44	74,280
Total	211,547	78.88	67,247	24.12	278,794

Antecedentes

Según diagnóstico realizado por el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Obras Públicas y que se puede encontrar en el plan de desarrollo territorial elaborado en el 2000 y actualizado en el año 2007, la Región del Valle de San Andrés presentaba grandes desequilibrios y desarticulaciones en su sistema de ciudades, las importantes vías de comunicación a nivel centro americano siempre han estado presentes en su desarrollo histórico, ellas han sido las mayores dinamizadoras de su desarrollo y las que han marcado la pauta del desarrollo de sus centros poblados.

Los constantes cambios, realizados sin una visión integral, en el trazo de estas vías han dejado como consecuencia una región desarticulada, en su sistema de ciudades a tal grado que no se puede distinguir claramente un centro poblado dominante por el desequilibrio mismo y el equipamiento urbano no ha sido suficiente para asumir el rol de centro regional. Sin embargo, este diagnóstico en mención, también revela tres áreas con similares características geográficas tanto físicas como humanas y las mismas condiciones de accesibilidad, para los Municipios del Valle de San Andrés, calificadas como Unidades Territoriales de Diagnósticos (UTD).

a) La UTD 1 al norte de la región, con topografía alomada de suelos pedregosos combinados con fértiles valles irrigados por el río Sucio y por sus principales afluentes. Comprende los Municipios de Opico (sector norte) San Matías, San Pablo Tacachico y Quezaltepeque (sector norte). En esta zona encontramos los centros urbanos de San Juan Opico, San Matías y San Pablo Tacachico, todas fuera del área de in-

fluencia de los corredores centroamericanos y por tanto sin vinculación directa con el AMSS (Área metropolitana de San Salvador).

- b) La UTD 2 en la parte central de la Región, con topografía totalmente plana y fértiles suelos con agua abundante superficial y subterránea, compuesta por los Municipios de Armenia, Sacacoyo (en sector del Valle, Colón, Opico (sector sur), Ciudad Arce y Quezaltepeque (sector sur). En esta zona se ubican las ciudades de mayor presión urbana de la Región del Valle de San Andrés: Armenia y Ateos, -muy importante en la época del cultivo del cacao en el Departamento de Sonsonate-, Lourdes-Colón -con el más alto crecimiento urbano del Valle-. el cantón del Sitio el Niño -con una dinámica de crecimiento similar a la del cantón Lourdes- y finalmente, Quezaltepeque y Ciudad Arce, importantes centros urbanos por las razones de accesibilidad anotadas anteriormente.
- c) La UTD 3 al sur de la región, comprende los municipios de ubicados en la cordillera del Bálsamo, la cual se caracteriza por su topografía abrupta, con suelos aptos para el cultivo del café. Los centros urbanos que se ubican en esta UTD son: Tepecoyo, Sacacoyo (en el sector de la cordillera del municipio), Jayaque y Talnique, su crecimiento se ha visto limitado por la topografía sumamente irregular del suelo donde se ubican.

Un aspecto importante que caracteriza a la Región del Valle de San Andrés y que recoge la historia de El Salvador es que en esta zona se encontraban importantes asentamientos humanos, desde la época prehispánica el Valle fue un área de fuerte atracción para

asentamientos poblacionales. La fertilidad del suelo, la abundancia de agua y lo plano del terreno son factores favorables que explican la creciente densidad de asentamientos humanos; y simultáneamente el volcanismo, las inundaciones y la sismicidad son los factores negativos que afectan la zona. En esta zona se encuentra dos importante sitios arqueológicos como son Joya de Cerén y San Andrés. El primero ha sido declarado como patrimonio de la humanidad por la UNESCO y se encuentra sepultado por una capa de cinco metros de espesor a una distancia de 1.3 Km. del actual cráter de la laguna Caldera.

Acercando la historia al siglo XX podemos encontrar que a partir de 1932 se inicia la ocupación de la zona central o planicie, con los programas de reparto y colonización de mejoramiento social creados por el Instituto de Colonización Rural ICR.

A partir de 1980, se dan procesos de transformación sustanciales incrementa la presión en la zona central del Valle. El Departamento de La Libertad fue el segundo más afectado por la reforma agraria y la cuenca del río Sucio concentraba gran parte de los latifundios afectados. El conflicto armado convierte el área en zona receptora de desplazados y así mismo en la zona que tiene mayor demanda de lotificaciones legales e ilegales.

A partir de 1990 y con la finalización del conflicto armado se acelera un desplazamiento de fábricas, bodegas, almacenes y granjas en la zona formada por el triangulo Lourdes-Ateos-Sitio del Niño. Es a finales de esta década en donde se comienza a dar un patrón de desarrollo urbano habitacional acelerado, el cual actualmente se sigue manteniendo como característica particular de la zona.

Actualmente la población que habita la Región del Valle de San Andrés se concentra principalmente en tres municipios: Colón, San Juan Opico y Ciudad Arce.

1.2.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

Como ya se ha descrito en párrafos anteriores la Región del Valle de San Andrés, es una región de

planicies, que siempre estuvo presionada y atraída para los asentamientos humanos. Además algunos sucesos como el conflicto armado de la década de los 80, han convertido esta área en zona receptora de desplazados, generando gran demanda de lotificaciones legales e ilegales.

No menos importante es la situación económica que enfrentaban los pobladores debido al desorden y falta de planificación del crecimiento en este sector: La actividad comercial instalada sin obedecer a un patrón según el uso del suelo, en muchos casos era incompatible y generaba contaminación y afectación de las áreas residenciales. Este crecimiento desordenado del sector comercial impedía establecimiento de un conglomerado, que puedan ser atendidos con servicios especializados y la instalación de infraestructura adecuada al tipo de empresas establecidas y dedicadas a servicios y agroindustriales significativamente.

Esta situación obliga a buscar soluciones que ordenen el territorio y que desarrolle una institucionalidad para tal fin.

Objetivos de la iniciativa

- Implementar y dar seguimiento al Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés, mediante la creación y fortalecimiento de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés a efectos que sea autosostenible.
- Mejorar y cualificar la capacidad de respuesta de las municipalidades ante la demanda creciente de lotificadores, urbanizadores, empresas que promueven y aplican ordenanzas para la regulación y el uso del suelo.
- Articular y establecer coordinación interinstitucional para evitar duplicación de competencias y fortalecer las capacidades de las municipalidades
- Fortalecer el asociacionismo intermunicipal.

Los actores involucrados:

- El Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, principal interlocutor y representante del gobierno central, proporcionó apoyo técnico para la elaboración del plan de desarrollo y or-

denamiento territorial de la AMUVASAN, recursos humanos y equipo como transporte para la creación de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés (OPVSA);

- Las cinco Municipalidades de la Región del Valle de San Andrés: Sacacoyo, San Juan Opico, Ciudad Arce, Colón y Armenia, representadas por sus alcaldes y miembros de sus concejos municipales y quienes desarrollaron una labor fundamental en el proceso, ya que a pesar de no tener experiencia en materia de ordenamiento y desarrollo territorial estuvieron perseverantes al frente de un esfuerzo que les demandó tiempo, capacidad de negociación y articulación, recursos y mucha visión de desarrollo, logrando resultados exitosos, como es el da la sostenibilidad de la OPVSA.
- El Grupo Gestor Para el Desarrollo del Valle de San Andrés, está constituido por representantes de una alianza multisectorial pública y privada que gestiona el desarrollo territorial, incluyen a las municipalidades, sector privado, organismos no gubernamentales que promueven el desarrollo con las organizaciones de la comunidad y del gobierno central y los técnicos de la OPVSA.

También se sumaron a este esfuerzo otros organismos como el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), dedicado a apoyar a las municipalidades en el área de capacitación, asesoría técnica y otras acciones administrativas complementarias y la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), responsable del seguimiento territorial de la agenda nacional acordada por las municipalidades mismas.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

La experiencia se origina a partir de una búsqueda conjunta entre gobiernos municipales y gobierno central de tener un instrumento que viabilice la administración de la competencia del uso del uso del suelo, que para ese entonces, año 2000, era una competencia compartida entre estos niveles de gobierno. Esto dio lugar a la formulación del “Plan de Desarrollo Territorial Para la Región del Valle de San Andrés”.

El Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano es el responsable principal de la realización del plan de desarrollo territorial. Mediante una metodología participativa se logró la participación de gobierno central, gobiernos locales, sociedad civil y empresa privada radicada en la zona, todo ello con recursos que había logrado gestionar el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Este plan también se elaboró como un plan regional piloto que desarrolló las bases y los insumos para el plan nacional de ordenamiento y desarrollo territorial en perspectiva por el gobierno central.

El crecimiento e instalación desordenada de algunas urbanizaciones, lotificaciones y empresas ha requerido de un tratamiento especial y de negociaciones, luego de que se tuvo el plan de desarrollo territorial de la región.

Como la problemática estaba circunscrita a una región territorial, las municipalidades vinculadas a este territorio con el apoyo de algunas instituciones como el ISDEM, iniciaron las conversaciones para constituir la Asociación de Municipios del Valle de San Andrés. El proceso culminó con el acta de constitución de dicha asociación, el 27 de septiembre de 2002. Dicha acta fue suscrita por los Municipios de Colón, Sacacoyo, Ciudad Arce y San Juan Opico, añadiéndose luego el municipio de Armenia en el año 2005, todos pertenecientes al departamento de La Libertad, excepto Armenia, que pertenece al departamento de Sonsonate, siendo la sede de la asociación el municipio de Colón, específicamente en el cantón Lourdes. La escritura fue publicada en el diario oficial N° 228 Tomo N° 357 del 4 de diciembre del 2002.

La Asociación se estableció con el objeto de lograr un desarrollo ordenado del uso del suelo, de los recursos naturales y arqueológicos en el territorio que conforma la planicie del Valle de San Andrés, la cual se encuentra a 25 Km. del área metropolitana de San Salvador. De acuerdo a la escritura de constitución de la AMUVASAN en su Art.- 4, los fines de la asociación son:

1. Implementación y seguimiento del Plan de Desarrollo Territorial para el Valle de San Andrés.
2. Creación de la Oficina de Planificación del Valle de San Andrés –OPVSA, que velará por el con-

trol de uso de suelo.

3. Afrontar en forma conjunta la defensa del ordenamiento del territorio e integrar a los actores locales y nacionales.
4. Protección de los recursos naturales y culturales.
5. Promover la participación de las comunidades en el desarrollo.
6. Integrar esfuerzos en el grupo gestor con quien se coordinará de manera concertada el avance territorial, ambiental y económico del territorio.

Creada la Asociación, se propicio una coordinación más estrecha entre gobierno central y gobiernos locales. Para expresar las voluntades de cooperación en materia de ordenamiento territorial se firmó un convenio de cooperación y asistencia técnica entre la Asociación de Municipios y el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Este convenio fue firmado el 18 de diciembre de 2002, quedando establecido la creación de la OPVSA, y el traslado de funciones, la entrega oficial del plan a los municipios, las responsabilidades que éstos asumían, garantizando la implementación del mismo, así mismo que el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano brindaría su apoyo para el funcionamiento de dicha oficina con el traslado de recurso humano calificado (dos técnicos), equipo y mobiliario básico y un vehículo. La OPVSA, es el brazo técnico “encargado de la vigilancia y autorización de las actividades que se refieren a la administración del suelo de los municipios que conforman AMUVASAN.

Paralelamente se conformo el grupo gestor como se ha mencionado anteriormente, el cual se comprometió a dar el local para el funcionamiento de la oficina y estableció un convenio con la asociación que permitió la contratación temporal de la gerencia de la asociación. Todo este apoyo tanto del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano como del grupo gestor fue temporal, alrededor de dos años, pero sentó las bases para que la asociación gradualmente fuera asumiendo los costos de funcionamiento de la oficina, haciéndose auto sostenible lo que permitió que se contratará más personal, a la fecha cuenta con siete funcionarios.

La OPVSA, fue convirtiéndose en una unidad técnica auto sostenible, apoyándose en el establecimiento de ordenanzas municipales que regulan los permisos

de construcción, el cobro de tasa por los trámites de legalización de proyectos de urbanización y parcelaciones, etc., es decir el plan y sus productos dieron inicio a la formulación y ejecución de ordenanzas municipales en la administración del uso del suelo.

Con este proceso se ampliaron las alianzas estratégicas, la asociación firmó convenios con las siguientes instituciones:

- Centro nacional de registro en el 2003, lo que permitió obtener la información cartográfica para la regulación del uso del suelo,
- Convenio de cooperación y asistencia técnica firmado con ISDEM (12. Noviembre. 2003);
- Carta entendimiento parte del convenio de creación del comité de cooperación interinstitucional para la vigilancia y control ambiental firmado con el MARN (04. Noviembre. 2004);
- Carta entendimiento firmada con micro región El Bálsamo (04. Noviembre.2004);
- Convenio para realizar “Estudio prediagnóstico para la gestión de manejo integral de los desechos sólidos” firmado con MARN (21. diciembre. 2004);
- Convenio de ampliación del plan de ordenamiento y desarrollo territorial para la Región Valle de San Andrés, MOP – FISDL – AMUVASAN (22.agosto. 2005);
- Carta entendimiento entre la AMUVASAN y micro región El Bálsamo con MIDES, SEM. de CV. – PROBIO, S.A. de CV. (27.julio.2006);
- Convenio de cooperación técnica y financiera para la formulación del estudio “manejo de aguas superficiales y sistema de drenaje de aguas lluvias para la Región del Valle de San Andrés” firmado con MOP (09.octubre.2006);
- Convenio de cooperación técnica proyecto “Cultivo y difusión uso del bambú para la protección del medio ambiente y el desarrollo económico local” MAG, Gobernación Política La Libertad, AMUVASAN.

Resultados

Implementación del Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés, en el que se han definido líneas de acción estratégicas incorporadas al mismo.

- Estructura regional y funcional.

- Aspectos ambientales, turísticos, socioeconómicos, de infraestructura y urbanismo debidamente regulados.
- Relaciones institucionales y asociatividad municipal.

También se ha logrado un proceso integral de gestión del desarrollo, que vincula los entes nacionales y a los actores locales, a favor de una agenda concertada de desarrollo, generando reglas mínimas para la utilización del territorio y promoviendo los proyectos estratégicos que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en todo aspecto.

La OPVSA genera fondos, volviéndose sostenible, con la particularidad de reintegrar el remanente económico a las municipalidades que conforman la mancomunidad.

Entre los resultados, también es de considerar que estas municipalidades cuentan con personal técnico especializado, que les asesora sobre aspectos técnicos a regular en el uso del suelo, conservación de otros recursos naturales y ejecución de proyectos productivos para el mejoramiento de la economía local.

Aprobación de 600 proyectos de parcelaciones, urbanizaciones y lotificaciones anualmente, que permiten ordenar el crecimiento de la región; apoyándose también con la creación de ordenanza que regule y respalde jurídicamente la aplicación del plan, sentando bases en la relación de las municipalidades con los demandantes de los servicios.

La evaluación del impacto de proyectos con los actores locales, es una actividad de mucha importancia que permite prever situaciones con efecto negativos; además que se realiza una presentación y discusión de proyectos con los interesados y se abordan temas de interés para eludir conflictos territoriales y permitir resultados positivos de los mismos

En lo administrativo la AMUVASAN ha logrado que la OPVSA cuente con su manual de organización y funciones, la aplicación de procedimientos financieros y contables, desarrollar y ejecutar un presupuesto por áreas de gestión, la emisión de especies municipales, disponer de un reglamento interno, reglamento de fondo circulante y contar con las normas técnicas de control interno.

Presupuesto y aportes institucionales

El estudio del plan de ordenamiento territorial, fue financiado con el Fondo para Estudios de Preinversión (FOSEP) de los que disponía el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y la actualización de este plan se ha contado con fondos del banco interamericano de desarrollo (BID) a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), así mismo con fondos de las municipalidades que integran la asociación AMUVASAN, pero para la creación de la OPVSA se contó con el apoyo en recurso humano y de equipo del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, así como de un local que apoyo parcialmente la empresa privada.

Perspectivas hacia el futuro y sostenibilidad del proyecto

Una vez se creó la OPVSA por las municipalidades miembros de la asociación, la autosostenibilidad de la misma se fue dando de forma gradual, ya que esto ha sido posible por la creación e implementación de la ordenanzas municipales que contemplan las tasas por los trámites de legalización de proyectos de urbanización y parcelación; es decir para conceder los permisos necesarios, permitiendo dicho marco regulatorio obtener los ingresos para su sostenibilidad.

La ampliación e incorporación de más municipios a la AMUVASAN es un elemento importante que fortalecerá el esfuerzo, es así que el día 22 de agosto de 2005, AMUVASAN firmó convenio de actualización y ampliación de plan de ordenamiento territorial para el Valle de San Andrés con fondo de inversión social para el desarrollo local – Ministerio de Obras Públicas a través del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano y las alcaldías de Tepecoyo, San Pablo Tacachico, Talnique, San Matías y Jayaque.

Otras proyecciones que se ha planteado la AMUVASAN son:

- Fortalecer la gestión ambiental, aprovechando la implementación de la unidad ambiental regional.
- Instalación de centro de documentación.
- Fortalecer la capacidad técnica y operativa.
- Instalación e implementación de un Sistema de Información Territorial - SIT.

- Sistematizar los procesos que ha desarrollado la AMUVASAN desde su creación y funcionamiento para que sirvan de experiencia a otras iniciativas mancomunadas, relacionadas con temas como el ordenamiento territorial, desarrollo económico local y otros que son de interés de municipalidades asociadas.
- Implementar el área de monitoreo territorial.
- Elaboración de estudio “Manejo de aguas superficiales y sistema de drenaje de aguas lluvias para la Región Valle de San Andrés”.
- Diseño de estrategia de comunicación con los actores locales.

1.2.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito:

Fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Los gobiernos locales del Valle han sido un sector fundamental y protagónico en la creación de alianzas estratégicas para el desarrollo con los sectores que inciden y se vinculan con el territorio.
- Voluntad política e institucional de las municipalidades que conforman la AMUVASAN para implementar el plan de ordenamiento territorial e institucionalizar el proceso.
- Contar con el Plan de Desarrollo Territorial del Valle de San Andrés y más adelante con la OPVSA que es la organización desde la que se realiza la autorización y vigilancia de las actividades que se refieren al manejo del suelo de los municipios que conforman AMUVASAN.
- Se cuenta con un equipo de profesionales especialistas en el tema de desarrollo y ordenamiento territorial, para el fortalecimiento de las municipalidades, aportando elementos técnicos de valor a los proyectos que se están desarrollando en la región y cumpliendo el rol municipal.
- Un aspecto clave para la sostenibilidad de la OPVSA ha sido lograr la generación de ingresos por parte de la oficina, que además ha fortalecido las finanzas de las municipalidades, mediante los remanentes.
- Acercamiento con instancias nacionales para definir competencias, lo cual también es de interés del gobierno central, a través del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, bajo

un marco legal responsable y transparente.

- Los actores políticos y técnicos de las municipalidades e instituciones que inciden en el territorio regional, tienen el compromiso de coordinar y mejorar el nivel de vida de la población, por lo que se ha identificado el denominador común para establecer la estrategia de lograr resultados exitosos

Debilidades de la experiencia

- Aunque la Región del Valle de San Andrés la constituyen 11 municipios, por diversas razones el proceso de creación de la AMUVASAN se inició solamente con 4 municipalidades, sumándose posteriormente una más. Para el proceso de formulación e implementación del POT el no disponer de la voluntad política e institucional de los 11 municipios fue un factor que limitó el diálogo y la participación de todos los actores claves en los territorios, ya que el ordenamiento del territorio constituía una responsabilidad de todos los gobiernos locales, influyendo factores fuera de control para que se realizara la integración desde un inicio.
- La OPVSA no cuenta con un plan de capacitación como tal. Se ha brindado acompañamiento por parte de Instituciones del gobierno central, la gremial: COMURES, en diferentes temas pero sin responder a una planificación de la asociación.
- La identificación de alternativas de solución para la situación descrita anteriormente dada en el territorio, en algunas ocasiones ha resultado compleja por la diversidad de causas que la originan, en los ámbitos interno y externo de la Región.

Lecciones aprendidas

- Se recomienda el fortalecimiento de otros temas micro regional en la OPVSA, de modo que se incluyan en su planificación, para realizar acciones de gestión de recursos y atraer más inversión local en forma ordenada y oportuna, que aporte resultados exitosos.
- Definir una mesa permanente que evalúe la ampliación de la cobertura territorial de la oficina

técnica, para fortalecer las iniciativas que permitan el crecimiento económico, bajo un marco normativo que institucionalice la gestión.

- La voluntad política es determinante para dar continuidad a este tipo de procesos territoriales; no obstante que se tiene pluralidad en los gobiernos locales, ha existido acuerdo para empujar la iniciativa y volverla sostenible.
- La capacidad de gestión ha sido fortalecida al tener apertura la mancomunidad, para el establecimiento de alianzas con la empresa privada e instituciones gubernamentales y no gubernamentales

1.3 Festival Gastronómico del Municipio de Juayúa, Departamento de Sonsonate

Por: Lic. Luis Peña. COMURES.

1.3.1 Resumen

La experiencia que se detalla es una iniciativa impulsada por el gobierno local del Municipio de Juayúa en respuesta a la necesidad de generar empleo mediante el emprendedurismo local, aprovechando la potencialidad turística de la zona.

Así venciendo el escepticismo que imperó en un primer momento, la Municipalidad logra comprometer apoyo de instituciones públicas que apoyaron con el plan de capacitación para los microempresarios, de la empresa privada con la implementación física del festival, y más adelante de la banca; y saca adelante esta experiencia que ha permitido generar empleo (88 en el expendió de alimentos y 30 en labores de servicio) y posicionar a la ciudad como "...Un territorio de buen comer", articulándolo al reconocido circuito "Ruta de Las Flores". Esta experiencia ya está institucionalizada y continúa desarrollándose desde el año 2005, los fines de semana y días festivos.

La sistematización da cuenta de todo el proceso metodológico seguido, desde el contexto en el que se originó, así como las actividades desarrolladas, los resultados, financiamiento y culminando con el

análisis e interpretación de los logros y las lecciones aprendidas, esperando que pueda ser tomado en cuenta para que otras municipalidades repliquen la experiencia.

1.3.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

La iniciativa se desarrolla en el Municipio de Juayúa, en el Departamento de Sonsonate, que pertenece al circuito turístico denominado "Ruta de las Flores". Este circuito está conformado por cinco municipios, que explotan el área turística con iniciativas propias para el desarrollo económico; ofrece una gama de belleza natural y ha sido promocionada a nivel nacional y regional, con fines turísticos para que sea visitado, constituyéndose en una ventaja para la implementación de la experiencia que vamos a detallar.

Entre 1998 y el año 2000 la economía local entra en situación de recesión, afectando las principales alternativas productivas como el cultivo y producción del café (principalmente), granos básicos, apicultura y otras actividades del sector agropecuario, lo que ocasionó desempleo en la población. Esta situación ocasiono que el Municipio comenzará a convertirse en una ciudad dormitorio, sin mayores alternativas para la generación e incremento de ingresos y en consecuencia el poder adquisitivo familiar.

Por lo tanto, había la necesidad de dar respuesta a esta crisis, mediante la diversificación de fuentes de trabajo, el fortalecimiento de la micro y pequeña empresa local, aprovechando la ubicación territorial para el turismo.

Antecedentes

El gobierno local del Municipio de Juayúa, en su afán de fortalecer la participación ciudadana y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población, crea un comité intermunicipal que da respuesta a su plan de desarrollo local. Este comité incluye el tema del DEL, con énfasis en el apoyo para la creación y consolidación del microempresas y el fomento del turismo en el municipio.

Para ejecutar el plan de desarrollo local, establecie-

ron alianzas con la empresa privada y con el gobierno central, a través del Ministerio de Turismo y otras Instituciones que han laborado localmente.

Así mismo han desarrollado un plan de capacitación que ha fortalecido las capacidades de los microempresarios, lo cual es un proceso que se ha vuelto permanente; además de la cooperación que se ha proporcionado para el ordenamiento y desarrollo territorial en la ciudad.

Una de estas actividades es el Festival Gastronómico que se realiza los días domingos y períodos festivos, a partir de 2004, que contribuye a fortalecer el emprendedurismo en el marco de la visión de desarrollo económico. La Municipalidad, desde inicios de ejecución de la experiencia en el DEL (diciembre de 1999), ha elaborado planes de trabajo como un apoyo en la gestión para el fortalecimiento de la Iniciativa, aportando recursos y ofreciendo condiciones para atraer inversión local; también como consecuencia de la recesión productiva.

1.3.3 Recuperación de la experiencia

La situación problema

La iniciativa tiene como punto de partida, por un lado las primeras experiencias dadas a nivel territorial, para atraer turismo local y por otro la recesión en el cultivo y comercialización del café principal fuente de ingresos en el municipio, lo cual ocasionó un incremento en el desempleo y ocasionando una alta demanda ciudadana de alternativas para obtener ingresos. En ese sentido, la Municipalidad junto a su misma población replantearon acciones para mejorar la situación socioeconómica.

También había la necesidad de responder a las demandas turísticas que surgieron como resultado de estas primeras experiencias para atraer turismo local. Dichas iniciativas promovían la visita de las cataratas conocidas como “La Calera”, un sitio lleno de mucha vegetación y abundantes caídas de agua, miradores naturales dirigidos hacia la costa salvadoreña, visitas al templo católico en donde se adora al Cristo Negro (de tradición en Esquipulas, Guatemala), para la época de sus fiestas patronales (en el mes de enero), el museo del café y las zonas residenciales tipo “suizas”; entre otros atractivos.

Se había generado una oportunidad, basada en el aprovechamiento de ventajas comparativas y el desarrollo del sector turismo, que permitía dar respuesta a una demanda de la población en cuanto a la generación de fuentes de empleo.

Objetivos de la iniciativa

Los objetivos de la experiencia fueron:

- Aumentar el nivel de ingresos de los participantes, mediante el desarrollo de la actividad productiva y generación de empleo.
- Mejorar las capacidades de la población en las actividades gastronómicas y potenciar el emprendedurismo local
- Ordenamiento de los espacios territoriales para otorgar un mejor servicio en el Festival Gastronómico
- Promover más inversión en el DEL, por parte de la municipalidad y fortalecer su rol en el tema.

Metas propuestas

- Disponer de una alternativa económica que permita la generación de 88 puestos de trabajo en el área de servicio de alimentos preparados y 30 empleos para el área de mantenimiento, durante cada fin de semana, del 2005 al 2008, para una fracción de la población económicamente activa y dedicada a la gastronomía y actividades vinculadas al turismo, que incrementan sus ingresos, permitiendo un mejor nivel de vida.
- Posicionar a nivel nacional e internacional al Municipio de Juayúa como un territorio del “Buen Comer”, consolidándose como la base de un proceso sostenible de DEL.

Los actores involucrados:

- La Municipalidad, a través de su departamento de proyección social y comité intermunicipal que promueve el turismo, cuyo rol principal, además de la promoción de la iniciativa, es la de la ejecución de alianzas, provisión de servicios y desarrollo de plan de capacitación, establecimiento de marco normativo para la institucionalización y ordenamiento.
- Los micro y pequeños empresarios locales, que son los responsables directos de ofrecer

los servicios para lo cual ejecutan diferentes actividades, han creado fuentes de empleo, recolección de desechos y son capacitados en diferentes temas.

- Representantes institucionales del gobierno central, Ministerio de Turismo, MITUR; Corporación Salvadoreña de Turismo, CORSATUR, Ministerio de Educación, MINEC, Ministerio de Gobernación y Policía Nacional Civil, PNC entre otros; que coadyuvan al desarrollo de los planes de fomento del festival gastronómico: fomento al turismo, apoyo al plan de capacitación, asesoría, enlaces para la gestión de recursos, sistemas de información, ordenamiento, seguridad ciudadana, definición de un plan de prevención y emergencia y que son de mucha importancia para el éxito de la iniciativa.
- Empresa privada, apoyando con la dotación de equipo para proveer el servicio, canopys, implementos, artículos de limpieza, material de propaganda, etc. Además que acompañan en la promoción y publicidad de la iniciativa, avalando la formación de una cadena productiva y estableciendo un convenio de cooperación con la municipalidad.
- Banca privada, representada por las diferentes instituciones de ámbito nacional y territorial, destinando créditos de avío (anuales) a los empresarios solicitantes, cuya garantía es la actividad comercial misma que realizan (evidencias de estar formalmente inscritos donde corresponde, experiencia crediticia y presentación de estados financieros), asegurada con una orden de pago irrevocable, a favor de la institución financiera.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

La experiencia tuvo su inicio, en la estrategia local para el desarrollo turístico de Juayúa, con la creación del Comité Turístico de Juayúa-JUAYUTUR-. Así se comienza a dar forma a una idea que en un inicio que considero “descabellada” por parte de miembros de ese comité.

El concepto surge de un empresario dedicado al turismo: Don Jaime Gustavo Salgado Rauda (actual miembro del concejo municipal de Juayúa), en el período de 1995 a 1997, quien continúa en el negocio de comida gourmet.

Además por ese periodo, ante la recesión del sector agrícola del país, sobretodo de productos de exportación como el café, también se estaban buscando alternativas de empleo.

Posteriormente se comienza a analizar que el turismo es la única alternativa para paliar la crisis económica local, (1998-2000). En un primer momento, había poca credibilidad en las potencialidades que ofrecía el turismo para viabilizar el desarrollo económico de la localidad, por lo que las gestiones eran “cuesta arriba”.

Sin embargo, como ya se ha mencionado el municipio posee una serie de fortalezas, contar con una ciudad de clima agradable, rodeada de vegetación, buenas fuentes agua, excelentes vistas panorámicas las que están promovidas a nivel del país. Lo anterior se constituyó en un reto para ese comité de seguimiento y de apoyo a las iniciativas turísticas, lo que comprometió a realizar la gestión de recursos, buscar alianzas con la empresa privada y otras instituciones de apoyo del gobierno central de El Salvador, (año 2000 en adelante); luchando con los obstáculos que se atravesaban en el proceso de consolidación de la iniciativa, tales como cierta resistencia al cambio con relación al patrimonio económico, novedad de la iniciativa, pocas experiencias conocidas y sobretodo por la creencia que se requería un monto de capital excesivo.

Luego de la elaboración del plan de desarrollo se inicia la divulgación de su contenido a las personas interesadas en conocer las iniciativas que se habían planificado y que posteriormente se ejecutaran. Esta estrategia permitió que un grupo de pequeños empresarios tuvieran interés en agruparse y dar lugar a la ejecución de las ideas ordenadas en un documento estratégico.

Un sector de la población dedicada a la venta informal (aceras), propietarios de pequeños negocios de comida y de los pocos restaurantes existentes, tomaron en serio la propuesta desde el inicio del proyecto, y pusieron empeño en implementar las estrategias previstas para alcanzar los resultados perseguidos (desde 2003 en adelante).

Entre los instrumentos de gestión utilizados se encuentran el plan de desarrollo turístico, que se dio a conocer para fomentar la inversión y facilitar el acceso a los créditos de avío.

La promoción y publicidad del municipio, se realizó apoyándose en instituciones de gobierno como CORSATUR, MITUR y MINEC, además de la cámara de comercio, instituciones no gubernamentales y la empresa privada.

La iniciativa fue respaldada institucionalmente con el establecimiento de ordenanzas municipales, para el desarrollo del festival en fines de semana, presentadas por el comité turístico al concejo municipal. Estas ordenanzas establecieron la utilización de las áreas determinadas para su ejecución, tarifas correspondientes por el uso del suelo, implementando a su vez otros servicios, como el aseo, instalaciones sanitarias, iluminación y seguridad. También se han establecido los criterios para el otorgamiento de espacios para nuevos microempresarios.

Se han desarrollado estrategias de gestión de recursos, expansión de sitios turísticos en forma mancomunada con los municipios vecinos y se han facilitado las diligencias municipales con las operadoras turísticas, micro y pequeños empresarios participantes en la iniciativa gastronómica, que son personas naturales o pequeñas empresas familiares, con experiencia en este tipo de servicio de manera informal, teniendo prioridad por parte de la municipalidad y del comité para ser apoyados.

Como ya se mencionó, se encontró un panorama muy difícil para institucionalizar el proceso, por la falta de conocimiento del tema de DEL, además de la baja credibilidad en el desarrollo.

No se contaba con la facilidad de obtener recursos financieros para iniciarse en un negocio de procesamiento de alimentos o ampliación, en el caso de beneficiarios que ofrecieran desde antes sus servicios.

El Festival Gastronómico se enriqueció incluyendo la línea de comercialización de artesanías así como la oferta de servicios turísticos complementario, ampliando las giras a otros sitios atractivos en la "Ruta de las Flores".

Se incluyó un plan de capacitación, que desarrolló la siguiente temática: manipulación de alimentos preparados, administración de empresas, conformación de microempresas, atención al cliente, organización y manejo de operadores turísticos, entre otros.

La capacitación se implantó en el proceso de forma permanente, basado en los temas ya detallados y se ejecuta desde hace cinco años, involucrando a los empresarios, al personal de la municipalidad y al comité.

La Municipalidad posee recurso humano y equipo suficiente para mantener limpio el municipio, principalmente en las áreas en donde se realiza la iniciativa cada fin de semana.

Con relación al mantenimiento de equipo, mobiliario y demás recursos utilizados, es facilitado por los técnicos de la empresa privada. En caso se requiera la reposición de algún equipo, eso corre por cuenta de los empresarios, a base de créditos solicitados y aprobados en forma individual. Los empresarios participantes del Festival Gastronómico están organizados y los representa una junta directiva, que les avala para la entrega de este equipo y mobiliario en concesión. La Municipalidad y el comité escoltan y hacen seguimiento, desde hace siete años a la organización del Festival Gastronómico.

Actualmente, el festival continúa y se ha anexado el servicio de transporte a la ruta de las flores, creándose un tour de gastronomía con restaurantes móviles, en un autobús equipado para brindar servicios de comida, bebida e información a los turistas nacionales y extranjeros, con la conducción técnica de la municipalidad, empresarios y el comité intermunicipal.

Resultados

- El Municipio se ha posicionado en todo el país y en la región, por su potencial gastronómico: "Municipio de Buen Comer". Lo que le ha permitido obtener galardones y ampliar su capacidad instalada y dinamizar la economía local a partir del desarrollo turístico - gastronómico.
- Generación de 88 puestos de trabajo en el área de servicio de alimentos preparados y 30 empleos para el área de mantenimiento, durante cada fin de semana, del 2005 al 2008, con el consiguiente incremento de ingresos, mejora la calidad de vida.
- Los micros y pequeños empresarios se han fortalecido en sus capacidades en las áreas técnica, administrativa y de gestión, así como el trato eficiente al procesamiento de los alimentos.

- Incremento en un 20% de los ingresos de los participantes en la actividad productiva desde iniciada, debido a una mayor diversificación e integración de los actores principales.
- La implementación del proyecto permitió una mejora sustancial en la recolección de desechos en forma casi inmediata, manteniendo la ciudad mucho más limpia. Sin duda la municipalidad se integro en el proceso de una manera positiva, aportando no solo el equipo necesario sino incrementando el número de trabajadores.

Aportes institucionales y privados

- Los aportes con los que se inició la actividad productiva, fueron proporcionados principalmente en especie y de la siguiente forma: cada pequeño empresario participante aportó sus propios recursos en cuanto a materiales, insumos, equipo, mobiliario y mano de obra. Asimismo se contó con el apoyo institucional mediante la promoción, publicidad, equipo de bebidas, mobiliario, cobertores para la intemperie, además de artículos de limpieza.
- No se contó con un capital semilla, hasta que cada participante, tenía la experiencia y capacidad para ser sujeto de un préstamo bancario.

Perspectivas hacia el futuro: sostenibilidad del proyecto

Desarrollo del plan estratégico de trabajo a mediano plazo formulado por la municipalidad y su comité intermunicipal de apoyo a las actividades turísticas, que cuenta dentro de sus ejes de trabajo: la gestión de recursos, promoción, capacitación, expansión de la actividad en el territorio y coordinación de acciones dentro de la mancomunidad "Ruta de las Flores"; que permita la sostenibilidad y sustentabilidad de buenas prácticas municipales de DEL. El proceso se estaría fortaleciendo con las capacitaciones sobre todo en lo que se refiere a la organización, además de la transferencia tecnológica que les permita ser más eficientes cada vez y con el acompañamiento institucional de la municipalidad y su comité turístico.

1.3 4. Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Las facilidades, el interés y predisposición de las personas participantes para organizarse legalmente, bajo la coordinación del comité: JUA-YUTUR y la municipalidad.
- Existencia de recursos naturales que se pueden aprovechar turística mente como el clima, la montaña, la vegetación.
- Elaboración de un plan estratégico de trabajo que reflejara la factibilidad de ejecución de la iniciativa.
- Después de consolidadas las primeras acciones productivas, se logró el acceso a créditos a la producción, a través de la banca local.
- Apoyo decidido de la Municipalidad para institucionalizarla como una buena práctica municipal de DEL.

Debilidades de la experiencia

- Falta de credibilidad inicial, que limitó la agregación de empresarios a la idea productiva y a la gestión de recursos, esto mermo la creación de alianzas para ejecutar un perfil de la iniciativa.
- Inexperiencia de la comisión local y de la municipalidad, para promocionar una iniciativa de DEL, por lo novedoso del tema, que derivó en un principio en una falta de organización y coordinación interinstitucional.
- Dificultades para disponer oportunamente de fuentes crediticias, lo que limitó un arranque de la iniciativa más eficiente.
- En forma concluyente, puede mencionarse que la idea contó con muy poco apoyo inicialmente, lo que demoró la institucionalización de la iniciativa.

Lecciones aprendidas

- Se recomienda el fortalecimiento de la organización local y su reconocimiento institucional, así como planificar en forma conjunta las acciones de gestión de recursos. Realización de estudios de preinversión que permitan garantizar y demostrar al inicio que la ejecución de la iniciativa proporcione resultados positivos.

GUÍA DE HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA LA
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

- Definir un espacio permanente que permita que se fomenten esta clase de actividades, respaldado con una normativa local (ordenanza municipal), que tolere que se desarrollen ordenadamente, reflejando una visión de coordinación y atención al usuario
- Apoyados por el gobierno local, debe buscarse la concretización de alianzas, sobretodo con la empresa privada para la gestión de recursos, asesoría técnica y apoyo para la promoción y publicidad de la buena práctica municipal de DEL.
- Los micros y pequeños empresarios deben ganar credibilidad ante los proveedores y los visitantes, de modo que se conviertan en verdaderas iniciativas de desarrollo y eficiencia y que con el respaldo de resultados financieros exitosos., puedan ser sujetos de crédito.
- Se debe de tener presente que se busca consolidar a los participantes que expenden sus productos en el festival en verdaderos microempresarios, por lo que se debe de desarrollar programas de formación y actualización de la actividad.
- Al implementar actividades poco convencionales como ésta, es necesario considerar una etapa de información y sensibilización, tanto autoridades de la municipalidad, entidades locales involucradas así como a los beneficiarios. Para ello es vital contar con información de ejecución de experiencias similares y hacer incidencia política.

NICARAGUA

4.1 Promoción de microempresas de mantenimiento de caminos rurales en el municipio de San Juan del Sur

Por: Carlos Fernando López, AMUNIC

4.1.1 Resumen de la experiencia

La experiencia que a continuación se presenta, fue desarrollada por la Municipalidad de San Juan del Sur, durante el último trimestre del año 2007 y el primero del año 2008. Fue el resultado de la implementación de la política institucional del gobierno local sobre estrategias e iniciativas de desarrollo económico local (DEL), focalizada en la promoción de la empleabilidad y empresariedad local y el ejercicio de la participación ciudadana.

El proyecto de promoción de microempresas para la construcción y mantenimiento de caminos rurales se desarrolló en cuatro comunidades del Municipio, y su implementación respondió a la necesidad de generar empleo, potenciar los recursos humanos del municipio y proveer de una alternativa de ingresos a las y los pobladores de las comunidades priorizadas.

Para su desarrollo se contó con el apoyo financiero del Proyecto de Desarrollo Rural Local en el Departamento de Rivas (DECOSUR), implementado a nivel nacional por el Instituto de Desarrollo Rural, con fondos de la Unión Europea. A nivel local se tuvo el apoyo del área de DEL de la Municipalidad.

A la fecha las comunidades de San Antonio Sur, La Tortuga, Miravalle y Las Parcelas cuentan con sendas microempresas. Sus integrantes adquirieron las herramientas técnicas necesarias y suscriben contratos con la Municipalidad y entidades privadas, para la construcción de obras de infraestructura vial y todo parece preveer la sostenibilidad de la iniciativa en el largo plazo, convirtiéndose esto en una fuente de ingresos para sus pobladores.

4.1.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia.

Los gobiernos municipales de Nicaragua contemplan dentro de sus competencias lo referido a la construcción y mantenimiento de infraestructura vial. Si bien es una competencia compartida¹⁷ con el ente del gobierno central, para los gobiernos locales este rubro representa el segundo de mayor inversión, con un incremento sustancial en los últimos cuatro años, como se aprecia en el siguiente cuadro:

Competencia	Años			
	2004	2005	2006	2007
Construcción de caminos, puentes y alcantarillas	49.764,88 ¹⁸	112.985,45	167.675,12	188.092,12
Calles, aceras y andenes	115.273,16	183.165,43	246.789,66	332.438,16
Fortalecimiento institucional municipal	19.883,36	97.605,09	114.646,53	90.965,34

17. También entendidas como competencias concurrentes, y definidas como aquellas en que los municipios actúan complementariamente con la administración central (Bravo, 2004:4)

18. Cantidades expresadas en millones de córdobas.

El por qué de invertir en caminos responde a las demandas de productores locales, de mejorar las condiciones de las rutas denominadas productivas, así como la de los pobladores de ámbitos rurales. Considerando que las vías son parte del soporte de los sistemas productivos locales, resulta inevitable para los gobiernos locales el priorizar su construcción y mantenimiento.

En este contexto, la Municipalidad de San Juan Sur presentó a DECOSUR una propuesta de proyecto orientada al mantenimiento de caminos rurales a través de la promoción y organización de microempresas rurales. El proyecto buscaba mejorar el sistema de infraestructura vial del municipio mediante la construcción de caminos de todo tiempo (aquellos que prestan las condiciones para su uso en temporada seca y de lluvia), aportando a la vez elementos para que este proceso fuese desarrollado por la ciudadanía de las comunidades rurales quienes, mediante un proceso de aprendizaje y práctica, serían encargados de la construcción de las obras identificadas, previa organización y constitución de microempresas.

El Municipio de San Juan del Sur, pertenece al departamento de Rivas, y se encuentra ubicado a 158 Km. de la ciudad capital, en la zona oriental del país. Tiene una extensión territorial de 415.96 km², de estos, 56.5 Km. son costas en el océano pacífico y en ellos se ubican más de 40 playas de diferentes características, que definen el municipio como uno de los destinos turísticos más importantes de Nicaragua. Cuenta con variados y valiosos recursos naturales; entre ellos se encuentran las minas calizas (explotadas artesanalmente), remanentes de bosques húmedos y secos, el Refugio de Vida Silvestre La Flor (de importancia internacional por ser lugar de anidación masiva de dos especies de tortugas marinas), especies marinas para el consumo nacional y la exportación, y por supuesto sus maravillosas playas que representan un gran atractivo para el turismo nacional e internacional.

Los sectores económicos tradicionales en el Municipio son la pesca (artesanal) y el sector agropecuario,

donde el cultivo de arroz, maíz, sorgo y ganadería son los rubros principales, sin embargo el turismo se ha constituido en un eje importante de la economía local en los últimos diez años, dando paso a la consolidación de otro sector que es el de la construcción.

Administrativamente, el Municipio se divide en 11 comarcas (incluido el casco urbano) y 33 comunidades, cuenta con una población de 14.741¹⁹ habitantes, de los cuales 7.643 son hombres y 7.098 son mujeres. Presenta una distribución de 7,220 habitantes urbanos, frente a 7.521 que residen en ámbitos rurales.

Antecedentes

Se hace necesario aquí señalar que, desde la elaboración del Plan de Desarrollo del Municipio y tal y como lo establece el marco legal del municipalismo en Nicaragua, todos los procesos de construcción de los instrumentos y estrategias de desarrollo del municipio de San Juan del Sur, tienen validez no solo por el componente técnico necesario, sino por el amplio espectro participativo de los mismos. De aquí, que esta propuesta fue construida con y para los beneficiarios y las beneficiarias directos.

La propuesta presentada por la Municipalidad a DECOSUR, tenía como objetivo la formulación de un “diseño de mejoramiento de caminos rurales”, la misma que adoptó el nombre de “Estudio de factibilidad de cinco circuitos de caminos rurales de San Juan del Sur”. De manera paralela al desarrollo de este estudio, la Municipalidad, con fondos propios, contrató una consultoría para la elaboración de un manual para el mejoramiento de caminos rurales, utilizando mano de obra intensiva cuyo contenido y enfoque metodológico debía de procurar la apropiación de las poblaciones rurales.

Este manual, titulado “Manual básico para la reparación, construcción y el mantenimiento de caminos rurales”²⁰, contempla la promoción y creación de las brigadas de mantenimiento.²¹ A partir de este concepto, donde el elemento fundamental es la organi-

19. VIII CENSO de Población y IV de Vivienda, 2005, INIDE.

20. Adaptación realizado por José Alfredo Sobalvarro para la Municipalidad de San Juan del Sur, basándose en la experiencia del Programa de Apoyo al Sector Transporte (PAST-DANIDA).

21. Ver capítulo 3, página 41 del mismo, y descritas como “un grupo de personas dedicadas a ejercer actividades que ayuden a mejorar la vida útil de los caminos”.

zación comunitaria para la sostenibilidad de las obras de infraestructura vial, la Municipalidad se plantea la transición de las brigadas de mantenimiento hacia una figura más compleja y decide apostar por su transformación en microempresas rurales, para que presten los servicios de reparación, construcción y mantenimiento de los caminos rurales.

Así, la segunda etapa de la iniciativa, es un proceso de formación de líderes de las comunidades seleccionadas, que se acompaña con ejercicios prácticos que permiten la materialización de los contenidos y la construcción de obras menores.

4.1.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

En principio nos encontramos con dos situaciones cuya sumatoria nos da como resultado una problemática bastante frecuente para las administraciones públicas locales. Por un lado, las demandas de las poblaciones rurales de invertir en infraestructura vial y otra, por demás recurrente, la de generar fuentes de empleo.

Una deducción simple nos dice que mejorando el acceso a las comunidades rurales, será más fácil transportar sus productos y con ello obtener más beneficios de tipo económico. Las condiciones de la infraestructura vial tienen una relación directa con la economía de una zona. Pero también es una necesidad para quienes tienen que desplazarse dentro o fuera de la zona, sea por aspectos laborales, para la adquisición de bienes o servicios, estudios, salud o para cualquier otro asunto. Como sea, los caminos desempeñan un rol por demás justificado y tácito en las relaciones sociales, personales y económicas de una comunidad.

Según datos del Informe de Desarrollo Humano de Nicaragua 2003, el porcentaje de población rural que vive en condiciones de pobreza extrema se sitúa en un 84.7%. . Con esta situación se encontró la actual administración del gobierno local en San Juan del Sur, y por ello resulta ineludible que municipalidades como esta determinen como uno de sus ejes de desarrollo el mejoramiento de la calidad de vida de su población.

Así, con el escenario anteriormente descrito, la Municipalidad de San Juan del Sur, abordó estas situaciones mediante la integración de un enfoque de trabajo para la promoción de iniciativas y procesos de DEL, tratando de mejorar las condiciones de los circuitos de caminos en el ámbito rural de su circunscripción territorial. Atendió la demanda de la población, que exigía que el gobierno local hiciera lo propio por mejorar las condiciones de vida que les garantizara mejores opciones de ingresos. Por ello, la apuesta por combinar dos procesos, como la construcción y mantenimiento de caminos, con la generación de capacidades en la población para garantizarles un empleo, permitió encaminar esta iniciativa.

Es importante destacar la construcción participativa de la iniciativa; las etapas del proceso fueron elaboradas con la participación activa de los pobladores de las comunidades seleccionadas. Esto fue característico de la administración actual: la apertura y trabajo para la formación y consolidación de la participación ciudadana.

Los objetivos de la iniciativa

- Promover fuentes de empleo a la población.
- Mejorar la infraestructura de caminos rurales de forma sostenible.
- Promover la integración con responsabilidad empresarial de pobladores rurales en la sostenibilidad de sus infraestructuras de acceso.
- Conformar microempresas en las comunidades de Miravalle, Las Parcelas, San Antonio Sur y Tortuga para la aplicación del Manual y su posterior contratación en las obras de drenaje de caminos rurales.

Las metas propuestas

- Conformadas cuatro microempresas en las comunidades de Miravalle, Las Parcelas, San Antonio Sur y Tortuga.
- Asimilados y puestos en prácticas los contenidos del Manual básico para la reparación, construcción y mantenimiento de caminos rurales por parte de las cuatro microempresas de las comunidades seleccionadas.
- Construidos 12 kilómetros de caminos rurales con sus respectivas obras de drenaje.

Los actores involucrados

- El área de DEL de la Municipalidad, acompañada por el área de proyectos, fueron los responsables de la formulación de la propuesta a DECOSUR. El trabajo de campo, la conformación de las microempresas y el acompañamiento y evaluación estuvo enteramente bajo la responsabilidad del área de DEL.
- El Proyecto de Desarrollo Rural Local en el Departamento de Rivas (DECOSUR), implementado a nivel nacional por el Instituto de Desarrollo Rural, con fondos de la Unión Europea quienes financiaron la experiencia.
- Las comunidades beneficiarias: Miravalle, Tortuga, San Antonio Sur y Las Parcelas.

El desarrollo metodológico de la experiencia

Frente a las demandas de mejorar el estado de los caminos rurales, el gobierno Municipal de San Juan del Sur, logró gestionar fondos con DECOSUR para desarrollar un proyecto orientado primeramente a la realización de un diagnóstico o estudio de factibilidad de cinco circuitos de caminos en zonas rurales del municipio. Uno de los resultados del estudio fue la identificación de una alta potencialidad económica-productiva en una serie de comarcas que serían luego las seleccionadas como beneficiarias del proyecto.

El desarrollo de este proyecto encontraba un obstáculo significativo, la falta de personal capacitado. No obstante, la Municipalidad había considerado esta situación en su Plan de Desarrollo y determinaron la factibilidad de impulsar un proceso de generación de capacidades en las comunidades rurales que permitiese emplear el recurso humano local. De esta manera, no sólo abaratarían los costos de las obras, sino que ofrecerían respuesta a la demanda expuesta por la población de la zona de generar alternativas de empleo.

Con el escenario antes descrito, los miembros de las áreas de proyectos y de DEL, formularon un proyecto orientado a la elaboración y adecuación de un manual para el desarrollo de acciones orientadas a la construcción, reparación y mantenimiento de caminos rurales. Este Manual contempla la formación de brigadas de mantenimiento, señaladas como las responsables de las labores que asegurasen la

sostenibilidad de las obras. La figura de las brigadas desempeña un rol importante en esta iniciativa, pues establece la pauta para la creación de las microempresas rurales para el trabajo de infraestructura vial.

Por el nivel de organización comunitario que ha caracterizado a Miravalle, Tortuga, San Antonio Sur y Las Parcelas, se decide impulsar el proyecto de formación de la microempresas en estas comunidades. Este proceso supuso la presentación de la iniciativa a las y los pobladores, quienes deciden entonces aceptar el desafío que les planteaba el integrar una figura novedosa en términos de lo que les supondría si el experimento resultara rentable. Cada comunidad eligió una junta directiva, integrada por líderes, una mezcla balanceada entre jóvenes, adultos, mujeres y hombres. Estas juntas directivas serían las responsables inmediatas de las empresas creadas.

Constituidas las juntas directivas, el segundo paso fue trabajar en la generación de capacidades para que pudiesen desarrollar las obras según los procedimientos técnicos establecidos en el manual básico, apegados a las normas de construcción del sector, que procurara paralelamente el desarrollo de las habilidades, conocimientos y destrezas necesarias para gerenciar la futura microempresa. Este proceso significó la contratación de cuatro personas, tres de las cuales se dedicarían a la generación de capacidades en los miembros de las juntas directivas y la cuarta restante a la supervisión de las obras que éstos realizarían como ejercicio prácticos. El proceso de formación se extendió por un mes intensivo de trabajo.

Finalizada la parte inicial de la iniciativa, empezaron a funcionar las microempresas. Según lo previsto, estas microempresas se hicieron cargo de la construcción de las obras menores contenidas en el proyecto de la alcaldía de San Juan del Sur-DECOSUR, previo trámite de inscripción correspondiente en el Registro de proveedores municipales.

Resultados:

- Conformadas, institucionalizadas y funcionando cuatro microempresas rurales para la construcción, reparación y mantenimiento de caminos rurales en las comunidades de Miravalle, Tortuga, San Antonio Sur y Las Parcelas.

- Se generaron nuevas capacidades para la gerencia, administración y procedimientos técnicos en 15 personas que integran las juntas directivas de las microempresas de construcción, mantenimiento y reparación de caminos.
- La Municipalidad ha incorporado la promoción del empleo local como parte de sus políticas.
- La Municipalidad dispone de un banco de mano de obra local calificada para la realización de obras menores y mayores de infraestructura vial.
- Pobladores de las cuatro comunidades cuentan con una fuente de empleo alternativa a sus actividades productivas.
- Construidos a lo largo de 12 km. de caminos rurales (en diferentes zonas del municipio) sus respectivas obras de drenaje (alcantarillas, vados y mamposterías).

Presupuesto y aportes institucionales

Según el informe de ejecución del proyecto, el monto para la construcción de las obras de drenaje de caminos rurales asciende a un monto total de 1.181.845,85 córdobas, lo que sería según la tasa de cambio de ese momento unos US \$62.521,60²². Sin embargo, el 96% de estos fondos se destinó a la compra de materiales de construcción y pagos relacionados a las obras de drenaje.

Fondos que se destinaron para el proceso propiamente dicho fueron 48.663 córdobas o US \$2.574, orientados al pago de supervisión y asesoramiento de las microempresas. Del monto total 131.032,42 córdobas (US \$6.931,83) fueron aportados por la Municipalidad.

Para el componente de fomento para la creación de redes empresariales, se destinaron 79.101,23 córdobas (US \$4.184,5). De ese monto 10.363,21 córdobas (US \$562,6) fueron aportados por la Municipalidad, el resto se enmarca en el financiamiento realizado por DECOSUR.

Perspectivas hacia el futuro

Si bien la experiencia es reciente, pues la intervención directa de la Municipalidad finalizó al término del año pasado, en el primer semestre del 2008, se ha podido constatar que las empresas presentan un grado considerable de sostenibilidad. Sin embargo, todavía hay algunas dudas, debido a que estas empresas dependen de la realización de obras que la Municipalidad decida otorgarles y la voluntad que tenga el próximo gobierno local de seguir sosteniendo la relación laboral con las mismas.

A la fecha, las microempresas presentan grados similares en sus ritmos de trabajo. Durante la sistematización se entrevistó a dos integrantes de dos microempresas de las comunidades Las Parcelas y San Antonio Sur, y a través de su testimonio se constató que han avanzado en suscribir contratos de servicios con entidades privadas, lo que ampliaría el panorama de sostenibilidad. De las cuatro microempresas, la de San Antonio Sur, por su cercanía a una zona que se encuentra en proceso de expansión de la actividad turística, le ha permitido suscribir más contratos que las otras tres.

Al margen de los futuros cambios en las administraciones locales, el asunto de los caminos rurales no estará resuelto en el mediano plazo y serán siempre foco de la inversión pública en todos los niveles de la administración, por lo que desde esta relación, un tanto simplista tal vez, las microempresas seguirán siendo atractivas para los gobiernos locales, pues representan una reducción en los costos de las obras y ayudan a apalear la desesperante situación del desempleo (aunque sea momentáneamente) en las zonas rurales.

4.1.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia:

22. Conversión según el tipo de cambio oficial al 15 de diciembre del 2007, 18,90 córdobas por cada dólar norteamericano.

- Voluntad política del gobierno municipal, al apostar por la construcción de una estrategia de DEL que toma en cuenta a la mayoría de los agentes y factores de desarrollo de su localidad.
- Un equipo técnico municipal competente.
- Sin duda el proyecto DECOSUR, con su inyección de fondos, permitió no solo éste sino muchos de los avances que el departamento presenta en el área del impulso al desarrollo.
- El involucramiento activo de la ciudadanía de las comunidades beneficiarias por el proyecto. La apertura y consolidación de la participación ciudadana ha sido fundamental para que esta administración alcance los resultados presentes en ésta y las demás áreas.
- La presencia de inversionistas privados en el sector turístico y la necesidad de construir y/o mejorar las vías de acceso hacia sus proyectos ha permitido que las microempresas encuentren otra fuente de trabajo aparte de la que le provee la Municipalidad.

Las debilidades de la experiencia

- No todas las microempresas están teniendo un nivel de sostenibilidad acorde a las expectativas.
- Las microempresas no controlan el suministro (de manera total) de los materiales necesarios para la construcción de las obras, lo que provoca retrasos en las mismas.

Lecciones aprendidas y conclusiones

Por la naturaleza del proceso que generó la sistematización de esta iniciativa, no se pretende con este informe generar la imagen de que la experiencia no tuvo inconvenientes. Pero, desde la apreciación de los participantes, el mayor contratiempo lo supone el abastecimiento de los materiales de construcción, pues siendo empresas de recién formación, aún carecen de ciertos insumos que resultan esenciales para asegurar la sostenibilidad y autonomía plena, como entidades prestadoras de servicios.

Esencial para la obtención de los resultados en esta iniciativa fue la apuesta por una estrategia de DEL por parte del gobierno local, como elemento que les permitiera dirigir sus acciones hacia resultados concretos, la apertura y consolidación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana estableci-

dos en ley, la política de recaudación fiscal para aumentar los fondos propios y poder aportar a los proyectos. No es un resultado aislado de un proyecto puntual, sino que se destaca un cambio de enfoque en la administración de los asuntos municipales, que el actual concejo municipal le imprimió a su gestión.

Pensando en la replicabilidad de la iniciativa, si se observan los montos apostados, nos encontramos con sumas grandes, a los que no siempre pueden acceder los gobiernos locales de la región (mayoritariamente unidades pequeñas territorial y poblacionalmente), es indudable que el aporte mayoritario provino de DECOSUR, lo que deja abierta la interrogante de que hasta dónde hubiese podido llegar la ciudadanía y la Municipalidad sin esta fuente de financiamiento. Lo que no puede omitirse es la capacidad para movilizar apoyos y recursos que tiene la Municipalidad, pues aún cuando los recursos estén disponibles sin la capacidad política y técnica para acceder a los fondos no sería posible desarrollar iniciativas como estas. Siempre en la línea de la replicabilidad, los fondos de DECOSUR imprimieron mayor dinamismo al ejercicio de la conformación de las microempresas, en tanto permitieron que el proceso de aprendizaje fuese acompañado de sesiones prácticas supervisadas en el territorio. Las municipalidades invierten en caminos rurales, así que a esos fondos habrá que sumarles los que puedan costear una adecuación de algún manual similar al que editó la alcaldía de San Juan del Sur; o bien, que sea el ministerio encargado de la infraestructura vial la entidad que se encargue de la adecuación de un manual para esos fines.

Los fondos que resultaron determinantes fueron los del acompañamiento técnico para la supervisión de la realización de las obras, que como se aprecia en la parte del financiamiento apenas fueron US \$ 2.574, suma que no se perfila como exorbitante.

Valdría la pena evaluar qué tan sostenibles serían proyectos como este, fuera del contexto de este municipio o de territorios similares, si no hubiese proyectos de desarrollo turístico como opción de contratación. El reto es doble, por un lado la voluntad de las futuras autoridades locales de reconocer este tipo de iniciativas y apoyarlas, y por otro lado, que las microempresas que se constituyan busquen mantenerse competitivas y logren consolidarse.

Contactos e informes

- Ernesto Contreras. Director del Área de Desarrollo Económico Local, alcaldía de San Juan del Sur. Mail: ernesto.contreras@alcaldiasjs.gob.ni, teléfono: (505) 6709816.
- Santiago Orozco. Técnico del Área de Desarrollo Económico Local, alcaldía de San Juan del Sur. Teléfono: (505) 5683031.
- Miguel Ángel Rostran. Representante de la microempresa Las Parcelas. Se puede contactar a través de los técnicos del área de DEL, de la alcaldía de San Juan del Sur.
- Luisa Amanda Umaña. Tesorera de la microempresa de la comunidad de San Antonio Sur. Se puede contactar a través de los técnicos del área de DEL, de la alcaldía de San Juan del Sur.
- Informe elaborado por: Carlos Fernando López, Director del área de población y desarrollo de la Asociación de Municipios de Nicaragua, AMU-NIC. Mail: cfernando@amunic.org, teléfonos: (505) 4353436.

PANAMÁ

5.1 Fortalecimiento de la gestión socioeconómica local mediante la creación del mercado público de San Felipe de Neri

Por: Jorge Solís, Asociación de Municipios de Veraguas (AMUVE).

5.1.1 Resumen de la experiencia

La presente experiencia impulsada por el Municipio de Panamá consiste en darle valor agregado a una de las funciones tradicionales de las municipalidades en la región, como es la administración de mercados municipales de abastos. Por un lado se aprovechó una serie de factores para construir un Nuevo Mercado Público en San Felipe de Neri en Santa Ana, que permitiera mejorar el servicio, tanto en la atención al público y proveedores, como en la calidad sanitaria de los alimentos. Pero al mismo tiempo, a efectos de hacer más rentable la inversión municipal en infraestructura, que fue del orden de B/. 2.000.000,00, se implementó todo un programa de desarrollo de capacidades para los arrendatarios que permitió mejorar la gestión de sus negocios, perfeccionar el servicio ofrecido, innovar con productos, entre otras mejoras. Para ello fue vital la coordinación con el Ministerio de Salud y con algunas entidades privadas.

5.1.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia.

El corregimiento de Santa Ana está localizado al sur este de la capital de la República, cuenta con una población de 21,098 habitantes (10,554 hombres y 10,544 mujeres según censo del año 2000), tiene una alta densidad de población ya que la misma está distribuida en 1.3 kilómetros² de territorio (16,229 hab. / Km²). Para el año 2008 se estima que la población estará alrededor de 20,775 habitantes, esta condición es originada por la migración obligada por la declaración del corregimiento como patrimonio histórico de la humanidad por parte de la UNESCO.

El mercado público San Felipe de Neri está ubicado en la avenida B final con la avenida Balboa, corregimiento de Santa Ana, distrito capital de Panamá, provincia de Panamá, en el antiguo edificio de la aduana de Panamá. El edificio que alberga el actual mercado es propiedad del municipio, antiguamente subutilizado por las oficinas de aduana, y gracias al respaldo de los concejales del distrito capital a la iniciativa del señor Alcalde fue aprobado un acuerdo municipal que contempla el uso del inmueble para la instalación de un moderno mercado.

Antecedentes

El mercado público fue construido en tres etapas, la primera entre los años 1912 a 1916. La segunda en el periodo comprendido de 1932 a 1934 y la última etapa fue construida en el año 1962 (planta baja).

El mercado abrió sus puertas en el año 1914, y en 1961 pasa a la administración del Municipio de Panamá capital e inicia su desarrollo comercial como mercado público. A este mercado arribaban inicialmente, pescadores y agricultores de todas las regiones del país para ofrecer productos frescos a través de la vía marítima, única manera de acceso en aquellos años.

Entre 1968 y 1971, el general Omar Torrijos construye el primer alto del mercado público, el cual albergaría las secciones de legumbres y fondas. Con motivo del ochenta aniversario del mercado, en 1993, la administración mostró interés en restaurarlo y recuperar su imagen pero no llegó a concretarse por falta de recursos económicos. En el año 2004 y bajo la actual administración (Juan Carlos Navarro) se hace realidad el inicio de la construcción de un nuevo mercado público con una inversión superior a los 1,8 millones de dólares, el cual alberga todas las secciones existentes en el mercado viejo, de igual forma a todos los arrendatarios que ahí estaban ubicados. Fue inaugurado el 24 de enero del 2006.

El antiguo mercado ha sido demolido en su totalidad y funciona como estacionamiento para la gran cantidad de turistas que visitan el casco viejo y evita la circulación y el estacionamiento en las angostas calles del centro histórico. Además, el área del antiguo mercado forma parte importante de un gran complejo urbanístico denominado cinta costera de Panamá que pretende descongestionar el tránsito capitalino

y proveer de áreas verdes gracias a un relleno que bordeará gran parte de la bahía de Panamá.

5.1.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

El notorio desmejoramiento físico de la infraestructura construida en 1914 trajo consigo una inminente inseguridad e insalubridad para los arrendatarios, así como para los clientes y visitantes en general.

El mal ordenamiento de los locales, y la poca o nula capacitación de la gente beneficiada daban una mala imagen que se reflejaba en una menor asiduidad de visitantes. La notoria merma de ventas también se explica por el traslado del centro urbano de la ciudad capital por razones de la expansión de la ciudad. Además el casco viejo donde estaba ubicado el mercado fue declarado Patrimonio Histórico de la Humanidad por la UNESCO y esto obliga a las autoridades a tomar medidas de conservación de líneas arquitectónicas y estéticas. Que el mercado estuviese en terrenos patrimoniales nacionales y no en suelo municipal hicieron desestimar una inversión de mejora del inmueble.

Los objetivos de la iniciativa

- Mejorar la imagen general (estética) y el ordenamiento territorial del centro de abastos más importante de la ciudad capital de Panamá.
- Incrementar las ventas y el número de clientes.
- Desarrollar capacidades empresariales
- Crear nuevas microempresas.
- Elevar la competitividad mediante el abaratamiento de costos en los insumos y estandarización de precios.

Las metas propuestas:

- Contar con infraestructuras propias, modernas y estratégicamente ubicadas.
- Fortalecer el desarrollo de capacidades a 300 personas, personal arrendatario y administrativo.
- Incremento de la clientela en un 40% a través de la oferta de productos saludables y a precios módicos.

- Brindar a la clientela y distribuidores de productos un estacionamiento cómodo y seguro mientras realicen sus transacciones.
- Crear 20 empresas nuevas que puedan ofertar productos no tradicionales con valor agregado.

Los actores involucrados:

- Municipio de Panamá: es el proponente o gestor de la iniciativa, es la fuente de financiamiento, elabora los diseños arquitectónicos a través de su oficina de ingeniería y arquitectura, ejecuta y da seguimiento y evaluación a los procesos del proyecto; además administra esta buena práctica.
- Concejo Municipal: Aprueba el acuerdo municipal de uso de la infraestructura donde opera el nuevo mercado y la partida presupuestaria para la ejecución del proyecto.
- Ministerio de Salud: otorga el permiso de operación sanitaria, apoya en las capacitaciones de los arrendatarios.
- Arrendatarios: compromiso de pagar el canon de arrendamiento de sus locales (pagan lo mismo que en el antiguo mercado).
- Usuarios o clientes: Participaron en la recopilación de información hecha por el municipio (entrevistas, encuestas, recomendaciones).
- Distribuidores de productos e insumos: promovieron y desarrollaron capacitaciones en el uso adecuado de productos.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento)

La experiencia se desarrolló en las siguientes etapas:

- a) Diagnóstico situacional: Primeramente, a través de la Municipalidad se recopiló información y se elaboró un diagnóstico pormenorizado de la situación del antiguo mercado. Esta información sirve de base para la elaboración de la propuesta de construcción del nuevo mercado.
- b) Elaboración y presentación de la propuesta: La propuesta es presentada ante los arrendatarios para nutrirla a través de sus recomendaciones y observaciones. El proceso participativo permite sensibilizar a los arrendatarios y comprometer su participación en las acciones posteriores.
- c) Presentación de propuesta al concejo municipal.

pal: Luego de una revisión exhaustiva es presentada al concejo municipal para su deliberación. Primero se solicita el uso del local de la antigua aduana para realizar los trabajos de modificación y construcción. Una vez aprobado por mayoría, se presenta la solicitud de aprobación de la partida presupuestaria para la ejecución sin que se presentaran objeciones.

- d) Elaboración de diseños: Seguidamente el Departamento de Ingeniería y Arquitectura del municipio se encarga de la elaboración de los diseños, permisos de construcción y la ejecución del proyecto como tal.
- e) Desarrollo de capacidades: Con un avance de los trabajos del 80 % se inicia el periodo de capacitaciones a los arrendatarios y personal administrativo en diversas áreas inherentes a este proyecto, de manera que cuando llegara el traslado el personal ya estuviera debidamente preparado. Apertura del nuevo mercado. Una vez terminados los trabajos de construcción se procede a trasladar a los arrendatarios del antiguo al nuevo mercado y se inaugura la obra el 24 de enero de 2006. Una de las acciones más importantes y dignas de destacar en esta buena práctica, es el acierto de insertar las oficinas administrativas municipales dentro de las infraestructuras del mercado, lo cual le da mayor presencia y dinamismo a la actividad. Estas oficinas cuentan con todos los departamentos o direcciones requeridos para el buen funcionamiento administrativo, a resaltar la dirección de ornato y medioambiente, innovaciones que le han dado una imagen renovadora al mercado. Además se habilitaron nuevas áreas tales como: cuarto de recibo, lavado de vegetales, cuartos fríos, sanitarios para arrendatarios, sanitarios para clientes, seguridad permanente, un amplio estacionamiento, planta de tratamiento de aguas residuales, planta eléctrica,

entre otras. Otro aspecto relevante es que se delimitó un área exclusiva para restaurantes, donde se ofrecen comidas de primera calidad y a excelentes precios; según corroboraron algunos clientes entrevistados. Esta actividad les permite a los mismos arrendatarios y arrendatarias poder comer muy cerca de sus negocios e invitar a la clientela a hacer sus compras y además aprovechar la oportunidad de degustar exquisitos platillos de mariscos.

- f) Evaluación y seguimiento: En la actualidad es dirigido por el Departamento de Administración de Mercados del Municipio de Panamá, quién es a su vez el encargado del monitoreo de todas las actividades que se desarrollen.

Resultados

- Se cuenta con infraestructuras modernas y accesibles que hacen posible un mejor manejo sanitario de los alimentos (cuartos fríos, cuartos de recibo y lavado), así como un amplio estacionamiento y rampas de descarga techadas, restaurantes y otros servicios que mejoran la calidad de los servicios a los clientes, proveedores y los mismos arrendatarios.
- Ordenamiento total de los locales por secciones (46 para la venta de carne de cerdo, 23 para reses, 16 para pollos, 25 para legumbres, 45 para abarroterías, 18 para venta de alimentos preparados, 7 cuartos fríos, 4 depósitos, 2 puestos especiales.
- Se establecieron 12 nuevos negocios los cuales generaron 24 puestos de empleo.
- Se estableció una sucursal del Banco Nacional de Panamá, lo cual da la oportunidad a los clientes a hacer transacciones (laboran 10 empleados)
- Se ha aumentado la afluencia de clientes en un 30 %.

Organización	Detalle	Monto
Municipio de Panamá	Inversión en remodelación del edificio y construcción de locales comerciales	B/. 2.000.000,00
Ministerio de Salud	Capacitaciones	B/. 5.000,00
Distribuidores	Seminarios	B/. 3.500,00
Total		B/. 2.008.500,00

Perspectivas hacia el futuro (sostenibilidad)

La idea inicial o la forma como estuvo planteado y estructurado el proyecto, tomaron muy en cuenta el detalle de la sostenibilidad del mismo. Por razones estratégicas no se incrementó a los antiguos miembros el canon de arrendamiento. El proyecto contempló la construcción de nuevos locales comerciales a saber: cuartos fríos pagan B/. 157,00, Banco Nacional B/. 808,00, locales comerciales B/. 100,00, una surtidora B/. 343,00, los montos citados son mensuales.

5.1.3 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades

- Ubicación estratégica, el estar en un sitio bien céntrico les da la oportunidad de adquirir mercancía más barata, de igual forma pueden ofrecerla al público a precios competitivos.
- Presentación estética del edificio
- Aceptación del cambio por parte de los beneficiarios permitió desarrollar nuevas capacidades e innovar en nuevas formas de presentación del producto.
- Incorporar la venta de productos no tradicionales, permite atraer a nuevos clientes.

Debilidades de la experiencia:

- Falta de promoción más activa por parte de la administración.
- Poco interés de trabajar en grupo.
- Alza constante de los productos.
- Ventas ambulantes.
- Construcción de modernos supermercados en la periferia de la ciudad.

Lecciones aprendidas y conclusiones

Todo cambio genera reacción y se confirmó una vez más, cuando se tuvo que vender la idea de la reubicación a personas que por décadas estaban realizando una actividad comercial y mantenían una tradición familiar con modelos anticuados y desfasados, de acorde a la realidad actual. En esta fase jugó un rol preponderante la Municipalidad de Panamá, con sus planes de sensibilización. Este proyecto se de-

sarrolló con una visión de largo plazo. Por supuesto quedan algunas otras cosas que hacer para mejorar las condiciones físicas del mercado y que la administración irá realizando con el tiempo. Por parte de la administración hay consciencia de la necesidad de adaptarse a las exigencias de los tiempos, si se quiere lograr un óptimo desarrollo de la buena práctica y de la conveniencia de ofrecer capacitaciones que respondan a las necesidades de todos los actores involucrados.

Según la investigación realizada, se puede concluir que este proyecto ha cumplido el cometido para el cual fue planteado, donde todos los actores han jugado el rol esperado. La experiencia del Mercado Público de San Felipe de Neri; con sus necesarias adecuaciones y aplicaciones definidas a la realidad específica, pudiera ser replicada en otros municipios de la región.

5.2 Fortalecimiento del sector de pesca artesanal de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Coiba en Veragua

Por: Jorge Solís. Asociación de Municipalidades de Veraguas (AMUVE)

5.2.1 Resumen de la experiencia

La experiencia que se presenta ha sido promovida por la Asociación de Municipalidades de Veraguas que agrupa a cinco municipios y tiene como objetivo promover el desarrollo integral de su territorio, conjuntamente con la Municipalidad Río Jesús. Aprovechando las potencialidades de recursos y ante la problemática identificada en los pescadores artesanales (bajos niveles de producción, productividad y rentabilidad que acrecentaban los niveles de pobreza), se decidió elaborar y presentar un proyecto ante entidades de cooperación internacional para su financiamiento.

El proyecto consistió en promover el asociativismo de un grupo de pescadores, mayormente jóvenes, desarrollar sus capacidades técnicas y entregarles equipos para que puedan realizar su trabajo de forma más productiva y segura: dos lanchas equipadas

con equipo completo. La implementación de esta experiencia ha posibilitado un desarrollo metodológico que ya ha sido replicado en dos experiencias similares, permitiendo mejorar la competitividad de sectores tradicionales.

5.2.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

La buena práctica de DEL sistematizada en estas páginas se realiza en la comunidad de Los Panamaes, corregimiento de Río de Jesús, distrito de Río de Jesús, provincia de Veraguas, República de Panamá. Esta comunidad está localizada al sur de la provincia, aproximadamente a cinco horas en auto de la ciudad capital de Panamá, en la actualidad cuenta con 52 casas y 176 personas (datos subministrados por el Ministerio de Salud del distrito de Río de Jesús).

Esta comunidad está dentro del área de amortiguamiento del Parque Nacional Coiba, creado por ley en el año 1994 y declarado Patrimonio Mundial de la Humanidad. La ley del Parque recomienda desarrollar en sus áreas de amortiguamiento o colindantes actividades de bajo impacto medioambiental y explotar sus recursos de manera sostenible. La pesca artesanal que se desarrolla cumple con todos los requerimientos exigidos por las autoridades locales y nacionales. En áreas relativamente cercanas al pueblo existen varios atracaderos para las embarcaciones artesanales. Que exista conocimiento del tema conservacionista en la comunidad constituye un paso positivo para que la iniciativa sea exitosa.

Antecedentes

Como consecuencia de la ausencia de políticas de desarrollo económico, por parte del gobierno central o de la municipalidad, y ante el gran potencial pesquero que presenta la zona, se han sumado esfuerzos por hacer despegar esa actividad económica para luchar contra el empeoramiento de las condiciones de vida de la población. La Municipalidad señala como una limitante la falta de recursos para inversión, ya que el subsidio o transferencia de fondos que recibe solamente alcanza para cubrir gastos administrativos.

5.2.1 Presentación de la experiencia

La situación problema

Por décadas y de generación en generación, la población económicamente activa de este poblado se ha dedicado a la pesca de subsistencia. Esta actividad la realizaban de manera rudimentaria en botes de madera contruidos por ellos mismos, impulsados por canaletes o remos (pequeños e inseguros desde todo punto de vista), sin motores fuera de borda que les permitieran recorrer distancias más largas donde posiblemente la pesca fuera más abundante, tampoco contaban con neveras refrigeradas que les permitieran permanecer más tiempo en alta mar y así acumular más producto para su consumo y poder dedicar el excedente para la venta.

Tampoco existía ninguna agrupación de pescadores y cada quien trabajaba de manera individual en el área de la maricultura. Sin ser asociación o comunidad de base organizada, obtener fondos de la cooperación era casi imposible ya que van dirigidas a grupos organizados y no a individuos. Las instituciones gubernamentales también exigen estar organizados para poder solicitar capacitación.

La situación descrita limitaba la capacidad adquisitiva de la gente que pesca de manera artesanal y las posibilidades de desarrollo empresarial.

Los objetivos de la iniciativa

Objetivo general:

- Mejorar las condiciones socio económicas de los pescadores y pescadoras artesanales de la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Coiba.

Objetivos específicos:

- Promover el asociativismo de los pescadores y pescadoras artesanales
- Mejorar las capacidades técnicas productivas de los pescadores artesanales asociados.
- Incrementar los ingresos de los pescadores y pescadoras asociados.

Las metas propuestas:

- Constituir legalmente una asociación de pescadores y pescadoras artesanales.
- 22 pescadores artesanales, que mejoran capacidades técnico productivas y de gestión.
- 100 personas de la comunidad han mejorado sus condiciones de vida, gracias al incremento de sus ingresos.

Los actores involucrados:

- AMUVE: Elaboró la propuesta, la presentó ante el organismo cooperante, coordinó con las autoridades locales y con las instituciones de apoyo, seguimiento del proyecto.
- Fundación para el Desarrollo Integrado Sustentable (FUDIS): Gestionó los fondos necesarios ante la Fundación Interamericana (FIA), coordinó con AMUVE las actividades a desarrollar, e impulsó la firma de convenios con otras instituciones de apoyo,
- Instituciones del Estado: Apoyaron en las capacitaciones.
- Autoridades Locales del Municipio de Río de Jesús: Impulsaron el proyecto en la promoción y rehabilitación de infraestructuras.
- Beneficiarios: Su disponibilidad para capacitarse y su compromiso de fortalecer cada día el proyecto. Además hacen un aporte del 10 % de la venta del producto que va a una cuenta bancaria en aras de la sostenibilidad de la propia asociación.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

Antes del detalle de la génesis de la experiencia, se debe mencionar que la Asociación de Municipios de Veraguas (AMUVE), entre sus objetivos, tiene promover el desarrollo integral y sostenido del territorio, y cuentan con una especie de inventario de potencialidades por cada uno de los municipios que la conforman. Dado que AMUVE no podía cubrir la gran demanda de peticiones de la población, establecía alianzas o convenios de cooperación con otras entidades. La iniciativa tuvo las siguientes etapas:

- a) Sensibilización y acuerdo con los beneficiarios (incluye autoridades locales): AMUVE convoca

públicamente a la comunidad de Los Panamaes de Río de Jesús, al igual que a las autoridades locales para darles a conocer la posibilidad de desarrollar un proyecto de pesca artesanal ya que se había firmado un convenio de cooperación técnica y financiera (FUDIS- AMUVE) dirigido al fortalecimiento municipal y que a su vez contaba con un renglón dirigido a la ejecución de proyectos sostenibles. Esta iniciativa fue acogida por parte de la población y las autoridades. Seguidamente AMUVE presenta la propuesta debidamente sustentada a FUDIS, la misma que también fue acogida. En esta etapa se realiza el diagnóstico social por parte del organismo cooperante.

- b) Constitución de la asociación: El Departamento de Desarrollo Rural, del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, es por ley el encargado de capacitar en el tema de asociacionismo a grupos interesados de manera gratuita, para lo cual sólo bastó con dirigir una nota, donde el grupo mostraba el interés de recibir la capacitación. Se inicia entonces una fase de capacitación en el tema de organización y asociacionismo que termina con la constitución de la Asociación de Pescadores Artesanales de Los Panamaes (APAP).

- c) Desarrollo de capacidades técnico-productivas: Mediante convenios de cooperación con instituciones del Estado y atendiendo resultados de un diagnóstico, se diseña y se ejecuta un plan de capacitaciones en diferentes áreas de la maricultura a saber:

- mecánica de motores fuera de borda,
- reparación con fibra de vidrio,
- contabilidad básica,
- técnicas modernas de pesca,
- mercadeo, entre otros.

Una vez se consideró que el colectivo de beneficiarios estaba lo suficientemente capacitados, se hizo entrega del equipo de pesca (dos lanchas con todo su equipo completo). Dentro de sus estatutos está contemplado el aporte mensual de cada uno de sus miembros, por tanto no se consideró necesario la adquisición de créditos para capital de trabajo.

- d) Etapa de evaluación y seguimiento: Es la junta

directiva de APAP la que lleva el control y fiscalización de todas las actividades que desarrolla la agrupación y la AMUVE, por su carencia de personal técnico, solamente le da asesoramiento y motivación al grupo. El hecho de que la agrupación de pescadores se haya capacitado en diferentes áreas inherentes al proyecto, aunado a la adquisición de modernos equipos de pesca, lógicamente ha aumentado sus capacidades productivas. Ahora el volumen de pesca es mayor y permite mejores ganancias y oportunidades de ampliar su mercado. Las limitantes son la falta de un vehículo propio y un abastecimiento de hielo cercano. Estas son debilidades que se pueden convertir en oportunidades para capitalizarlas a corto plazo. La experiencia que se sistematiza en este trabajo se realizó en la Municipalidad de Río de Jesús, se replicó en otro corregimiento de la misma Municipalidad y también en la Municipalidad de Montijo. El radio de acción de AMUVE son cinco municipalidades. El rol de los municipios, de manera individual, fue notorio al inicio de los proyectos, mermando posteriormente su accionar y recayendo el peso en AMUVE como mancomunidad. AMUVE, como ente que gestiona y promociona proyectos de desarrollo comunitario, ha continuado su labor en distintos corregimientos, con el apoyo de entidades gubernamentales y prueba de eso es que ha organizado cerca de diez grupos,

los cuales cuentan con su respectiva personería jurídica; en su mayoría en el área de pesca artesanal, turismo y ecología. Esto, por las condiciones geográficas y potencialidades en estos sectores.

Resultados

- Se conformó la Asociación de Pescadores Artesanales de Los Panamaes (APAP), integrada por 22 personas (todos hombres).
- Se obtuvo la personería jurídica de la Asociación
- Consecución de modernos equipos de pesca (dos lanchas con todo su equipo completo).
- Mejoramiento de los ingresos familiares en un 40 % por contar con equipos modernos.
- 50 % de los integrantes del grupo, debidamente capacitados ofrecen servicios de reparación de embarcaciones a particulares.
- El volumen de pesca, permite llevar el producto a otros mercados vecinos.
- Las reparaciones de los equipos de pesca es realizado por el propio grupo, ahorrando el 100% de la mano de obra.
- La iniciativa se ha replicado en dos comunidades más de la mancomunidad (Isla de Cébaco y Utira).

Presupuesto y aportes institucionales:

Organización	Detalle	Monto (US\$)
Donante(FUDIS)	Equipo	6910,64
Grupo organizado y Autoridad local	Acondicionamiento del atracadero, depósito	800,00
Otras instituciones del estado	Capacitaciones	1500,00
AMUVE	Coordinación	0.00
Total		9210,64

Perspectivas hacia el futuro (sostenibilidad)

Como inicialmente se tomaron algunas experiencias positivas y negativas de otros proyectos, se tuvo muy en cuenta el aspecto de la sostenibilidad del proceso. Para esto es importante señalar que se ha hecho mucho énfasis en el empoderamiento de la gente beneficiaria a través de seminarios para mostrar que una vez obtenido ingresos con un proyecto no reembol-

sable, depende de ellos mismos seguir adelante y en el camino tratar de superar los inconvenientes que se vayan presentando. De allí que; una vez conformada jurídicamente la Asociación, se elaboró el reglamento interno y se aprobó abrir una cuenta de ahorro donde se deposita un porcentaje de la venta del producto cada vez que se va a pescar, de manera tal que se pueda cubrir algunos gastos de mantenimiento del equipo y aspirar a que un futuro muy cercano se pue-

da ampliar más el proyecto. Mientras se trabaje de esa forma, el sostenimiento de esta buena experiencia está garantizado.

Aunado a lo anterior, la experiencia se ha replicado en otro corregimiento de la misma Municipalidad y en otra municipalidad; Montijo.

5.2.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- La edad del grupo, el promedio de edad de los integrantes de esta Asociación oscila alrededor de 25 años, lo que les permite realizar un mejor trabajo.
- El grado de escolaridad, en su mayoría son personas que han terminado sus estudios secundarios y gracias a ello tienen una visión distinta de las oportunidades que se les presentan con este proyecto.
- Gran potencial pesquero. El golfo de Montijo, donde está ubicado el proyecto está considerado entre las tres áreas con mayor potencial pesquero de Panamá.
- Alto precio de las carnes. El precio de las carnes se ha disparado en los últimos tiempos, teniendo la libra de pescado un 50% menos de costo; lo que constituye una gran alternativa.
- Alta demanda por el marisco (mercado garantizado). Los médicos y naturistas recomiendan comerlo por su valor nutritivo y bajo en calorías.
- Carretera de acceso al puerto pavimentada. La movilización ahora es más rápida y económica desde el poblado donde viven los pescadores y pescadoras hasta el atracadero.

Debilidades de la experiencia

- Mentalidad de auto abastecimiento. Aún persiste un bajo número de miembros que sólo quieren pescar para sus necesidades y no como una actividad comercial.
- Poco apoyo de las autoridades locales. Las autoridades locales aún no tienen claro lo que es el DEL y se han enfocado más a impulsar proyectos de infraestructuras.
- Alto costo del combustible. Este se constituye

en la principal amenaza, ya que no se vislumbra por lo pronto un abaratamiento de este producto tan vital en este proyecto.

- Competencia (pescadores no organizados). Ha aumentado en los últimos meses la cantidad de pescadores en el área.
- Inversionistas foráneos se han venido apropiando de la actividad. Generalmente son de otros lugares, ponen a disposición todo el equipo necesario y contratan pescadores del área para operarlo, llevándose todas las ganancias.

Lecciones aprendidas y conclusiones

- El haber hecho una buena selección o identificación de los integrantes del grupo, tomando en cuenta la juventud, grado de escolaridad y su vocación hacia la maricultura se puede considerar como un factor de éxito para la constitución de la Asociación en un tiempo relativamente corto. Al momento de replicar esta experiencia, es prudente que se tome en cuenta a las mujeres para que ejerzan funciones administrativas en la junta directiva (tesorería y secretaría), por contar con mayor disponibilidad de tiempo.
- Al momento de la compra del equipo de pesca se tomó bien en cuenta el tamaño de las lanchas y el caballaje de los motores, adaptados a las condiciones de profundidad del estero o canal que conduce a mar abierto. Las lanchas cuentan con neveras adaptadas al casco, para poder almacenar aproximadamente 500 libras. No se contempló en el proyecto un centro de acopio cerca del atracadero ni un carro tipo pick up. Esto es de suma importancia tomarlo en cuenta, ya que así se puede acumular más producto y luego venderlo a mejores precios en lugares urbanos.
- Definitivamente que esta experiencia es exitosa, tanto es así que ya ha sido replicada en dos comunidades que presentan condiciones parecidas (ambientales, socioeconómicas y geográficas). Se necesita desarrollar más la parte de trabajo en grupo, en la motivación y hacer que vean este proyecto como una gran oportunidad de mejorar aún más sus ingresos familiares a través de una verdadera actividad comercial y dejar de ser productores de subsistencia.
- El hecho de tener siempre presente en el pro-

yecto el factor de sostenibilidad, es muy valioso (cuenta bancaria, aporte inicial, porcentaje de aportación cada vez que se sale a pescar). Una recomendación es que el aporte que se hace por frecuencia de pesca debe ser aumentado, para que el fondo aumente y se pueda ampliar el proyecto inicial (compra de carro, centro de acopio).

- Con el desarrollo de nuevas capacidades, se abrieron otras oportunidades de empleo relacionadas con la maricultura (mecánica y reparaciones en general de embarcaciones a particulares) lo cual constituye un valor agregado a algunos miembros del grupo y además abarata las reparaciones de las embarcaciones propias. También se recomienda brindar capacitaciones en otras áreas diferentes como albañilería, plomería, cocina, etc.; aprovechando la disponibilidad del grupo y poder diversificar las alternativas de empleabilidad.

5.3 Promoción de nuevas actividades económicas, desarrolladas por el grupo de mujeres progresistas de Macaracas, dedicadas a la elaboración de embutidos de manera artesanal

Por: Rigoberto Saavedra, AILS

5.3.1 Resumen de la experiencia

La experiencia, impulsada por el Municipio de Macaracas tiene por objetivo mejorar los ingresos de un grupo de mujeres organizadas, a través del negocio de fabricación de embutidos artesanales. El Municipio apoyó la organización de un grupo de mujeres que anteriormente elaboraban estos productos alimenticios de manera individual, les dotó de una infraestructura y equipamiento donde podían realizarlo de manera higiénica y más productiva y mejoró sus capacidades para que echaran a andar la empresa. Esta empresa asociativa ha mejorado su producción (calidad) y productividad, ha innovado en dos productos nuevos al mercado (embutido sabor de pollo y de carne ahumada), está ganando nuevos mercados (en parte gracias a la participación en festividades y actividades de promoción impulsadas desde el

municipio) y está mejorando su rentabilidad gracias a los beneficios de la economía de escala (incremento de las ventas en 35%). Esta experiencia también viene aportando al posicionamiento del municipio como productor de embutidos (principalmente chorizos) de calidad, hecho que redundará seguramente en la sostenibilidad de la empresa y de otras más.

5.3.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

La comunidad de Macaracas es el escenario donde se desarrolló esta experiencia. Macaracas es uno de los siete distritos de la provincia de Los Santos en la República de Panamá y se encuentra localizada en el corazón de la península de Azuero, al sur oeste de la ciudad capital de la República y a tan solo 4 horas en bus desde la capital.

La población de Macaracas es de 9.137 habitantes según censo del año 2000. De estos 4.768 son hombres y 4.369 son mujeres. Tiene una superficie de 504,4 km² con una densidad de 18,1 habitante por km². En esta comunidad se pueden apreciar hermosos parajes y es a la vez una ciudad de tránsito donde convergen diferentes poblados favoreciendo así la actividad comercial de Macaracas.

La actividad cultural de la región se basa en celebraciones de diversas festividades de renombre que incluyen ventas de comidas criollas al gusto del visitante.

Antecedentes

El distrito de Maracas dentro de la provincia representa el más alto índice de pobreza. En el año 2003 el municipio de Macaracas como parte de sus iniciativas de lucha contra la pobreza empieza a promover el proyecto de seguridad alimentaria, que busca mejorar los hábitos alimenticios de la población.

La seguridad alimentaria es un estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social a los alimentos que necesitan en cantidad y calidad, para su adecuado consumo, garantizándoles un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo.

El Municipio constituye el Comité de Seguridad Alimentaria, con la participación de las instituciones de la localidad e inicia un plan de capacitaciones, resultado del cual un grupo de mujeres que siempre habían estado elaborando embutidos en sus hogares se proponen organizarse y obtener reconocimiento mediante personería jurídica.

El grupo se constituye en el año 2003 (17 de enero) después de una serie de seminarios que ofreció la Municipalidad en conjunto con la OPS (Organización Panamericana de la Salud) obteniendo el nombre de Mujeres Progresista de Macaracas.

Para el año 2004, se gestiona a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario la personería jurídica. El municipio, mediante acuerdo municipal, otorga a la Agrupación de Mujeres Progresista de Macaracas el terreno donde luego se construyó el local. La población aceptó la iniciativa municipal de buena forma, por tratarse de apoyar la empleomanía local y ofrecer alternativas de desarrollo económico.

5.3.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

La gente de Macaracas, generalmente han tenido de la mano la materia prima para los embutidos artesanales debido a que es una región donde la cría y ceba de cerdo son actividades que se practican en gran escala. Aunque en estos momentos se toman precauciones sobre el desarrollo de este rubro debido al crecimiento poblacional.

Sin embargo, la fabricación de embutidos conocidos en Panamá como Chorizas, requiere de un trabajo en equipo por la magnitud del mismo y se adolecía de un local con espacio y equipamiento que favoreciera la elaboración del producto y no afectara las otras actividades de los hogares que participaban en la jornada de preparación y venta del producto.

La actividad de forma individual se hacía costosa y se producían demoras en el mercadeo del producto, perdiendo la calidad en gran medida debido a la falta de transporte para llevarlo a los mercados establecidos.

Por las razones expuestas, la frecuencia de elabora-

ción de los embutidos era de dos o tres veces al mes restando posibilidad de obtener dividendos significativos. El hecho de no contar con un local y mucho menos con un terreno donde construirlo se superó, gracias a las gestiones efectuadas por el grupo en conjunto con las autoridades municipales y miembros del Comité de Seguridad Alimentaria.

Finalmente, otra situación problema que se observó en el proyecto es la dificultad para obtener el registro sanitario para llevar la producción hacia otras provincias y a la capital, siendo este intento de mucha dificultad al no contar con asesoramiento legal en el tema, imposibilitando la apertura de nuevos mercados.

La mayoría de las socias emprendedoras de este proyecto presentaban dificultades económicas que hacían que por sí solas les impedían producir lo suficiente como para lograr una fuente más justa de ingreso, situación que cambió notablemente al unirse o agruparse. Vale indicar que es el municipio quien desde ese momento se comprometió a colaborar con la promoción del DEL y apoyar gestiones como esta experiencia que se presenta.

Los objetivos de la iniciativa:

Objetivo general:

- Mejorar las condiciones económicas de un grupo de mujeres emprendedoras del distrito de Macaracas, ampliando las capacidades empresariales en cuanto al rubro de embutidos artesanales.

Objetivos específicos:

- Constituir un grupo organizado y reconocido con personería jurídica.
- Elaborar un plan de capacidades organizacionales y de producción.
- Obtener un plan efectivo de mercadeo del producto, garantizador de nuevas oportunidades.
- Promoción del proyecto a nivel urbano y rural.

Las metas propuestas:

- Contar con una infraestructura propia y su equipamiento respectivo.
- Obtener en 4 meses la personería jurídica de la Agrupación.
- Brindar tres variedades de productos de buena calidad de acuerdo a las exigencias del consumidor.

- Lograr una amplitud de mercado tanto en el distrito así como en cinco de los supermercados de las ciudades cabeceras de distrito y dos puestos fijos en la capital.
- Motivación a los hogares del corregimiento cabecera del distrito a que consuman el producto, mediante la distribución de 500 volantes promocionales.

Los actores involucrados:

- Municipio de Macaracas: en esta iniciativa es el proponente, además presentó la misma a organismos colaboradores, le dio seguimiento a los procesos de donación de la tierra, y colaboró en la fase de construcción del local.
- Organización Panameña de Salud: Permiso de operación, charlas sobre manipulación de alimentos y entrega de los carné respectivos.
- Concejo municipal: Aprueba el acuerdo municipal de donación de la tierra para la construcción del local.
- Ministerio de Salud: Brinda capacitaciones sobre manejo de alimentos.
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario: Gestionó la personería jurídica.
- Instituto Centroamericano Económico (INCAE) Hace una donación para la construcción del local.
- Cuerpo de Paz: Participa en la motivación del proyecto.
- Banco Nacional de Panamá: Autoridad administrativa (Alcalde) 1999-2004, la cual fue avalada por los honorables representantes del concejo municipal en dicho periodo.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento)

La experiencia ha tenido 3 etapas, las cuales se detallan a continuación:

a) Organización:

- Participación de las mujeres en seminarios convocados por la Municipalidad: les alentó a organizarse para establecer un microempresa de embutidos artesanales.
- Luego, en el proceso de organización se emprende una serie de capacitaciones para lograr el objetivo.
- En este sentido, las capacitaciones durante la

organización duraron un periodo de ocho meses, de los cuales los primeros cinco meses se realizaron talleres con actores ligados estrechamente al gobierno local.

- Luego, los tres meses restantes se trabajaron con organismos de administración empresarial y créditos.
- Posteriormente surge el plan de capacitación anual cumpliéndose con la ejecución de dos talleres anuales y dos cursos de preparación de alimentos. En el presente año se les facilitó un seminario sobre el Registro Único del Contribuyente (RUC) y Dígito Verificador para mejorar el sistema de facturación y llevada de la contabilidad acorde con exigencias de los sistemas de ingresos.

b) Ejecución:

- Confección por personal idóneo de plano del local: La Municipalidad logra que un arquitecto apoye con el diseño de plano.
- Confección de plano para titulación de la propiedad: Tardó varios meses pero finalmente son entregados a la Agrupación para la debida tramitación del título a su nombre.
- Colaboración de las socias: Estas participan en el proceso de edificación aportando jornales de trabajo para disminuir los costos de mano de obra de la construcción. Ahora, al ser propietarias de un terreno y un local, las socias se organizan para darle el mantenimiento mediante la realización de juntas de trabajo cuando el lote necesita limpieza de la grama y cuando se tiene que mejorar algún detalle de la estructura (pintar, lavar y fumigar).
- Administración del recurso financiero: El financiamiento gestionado de inicio, es recibido y utilizado para la compra de materiales y equipamiento del local supervisado por el Municipio de Macaracas. Luego, para continuar con los gastos de mantenimiento se utilizan las utilidades generadas de un porcentaje de las ventas. Entre estos gastos de mantenimiento se puede mencionar agua, luz, otros, según necesidad determinada.
- El financiamiento arriba descrito se logra por la solicitud del grupo a la organización para la salud y la donación del terreno mediante acuerdo municipal avalado por la solicitud formal y justificada realizada al concejo municipal.

c) Seguimiento y control:

- Se plantean los estatutos de la Agrupación: Se estipula una cuota del 25% de las utilidades para hacerle frente a los gastos de mantenimiento del local.
- La agrupación trabaja por lograr el registro sanitario: Con el registro se podrá fabricar producto en mayor volumen. El Municipio está facilitando los servicios del asesor legal para la adquisición del registro sanitario.

Resultados:

- Una infraestructura acorde con las exigencias que amerita la fabricación de los embutidos, logra la satisfacción del 100% de las integrantes del grupo.
- En el 50% de la población se ha estimulado el interés, la aceptación y el deseo por los productos preparados por el grupo de Mujeres Progresista de Macaracas.
- El 100% de las familias que integran el proyecto, han obtenido mejoras en su calidad de vida (acceso a los servicios públicos básicos prioritarios, agua luz, educación).

- Introducción de dos nuevas variedades de producto (embutido sabor a pollo, de carne ahumada) lo que ha fortalecido la empresa ante el cliente consumidor.
- Participación en cinco eventos de promoción y aprendizaje sobre experiencias similares de carácter nacional e internacional.
- Se incrementaron en 35% las ventas del producto.
- Se cuenta con una cuenta bancaria para operaciones de funcionamiento de la empresa.

Esta experiencia ha permitido no sólo la solución a parte de la problemática existente sino que ha permitido también validar un modelo de microempresa innovadora, que está generando empleo para la comunidad y que además se puede replicar conociendo que se cuenta en la región con elementos culturales como ferias promocionales que son promovidas por el Municipio de Macaracas durante el año. La calidad del producto ha hecho que se reconozca y mejore el posicionamiento y la imagen de Macaracas como productor de chorizos.

Presupuesto y aportes institucionales:

Organización	Detalle	Monto
Municipio de Panamá	Inversión en remodelación del edificio y construcción de locales comerciales	B/. 2.000.000,00
Ministerio de Salud	Capacitaciones	B/. 5.000,00
Distribuidores	Seminarios	B/. 3.500,00
Total		B/. 2.008.500,00

Perspectivas hacia el futuro (sostenibilidad):

- Aporte del 25% de las utilidades es una base indicativa que las necesidades primarias de funcionamiento se cumplirán (agua, luz, reparaciones de equipo y local).
- Se buscan nuevas áreas de mercadeo del producto, para tal efecto se gestiona el registro sanitario.
- Los planes de capacitación les permitirá mayores conocimientos en la administración de la empresa.
- Diversificación y complementar la oferta de los

productos con una apropiada campaña publicitaria.

- El mantener una buena calidad del producto dará imagen a la empresa y por ende garantías de sostenibilidad.

5.3.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Local y equipos de trabajo: mayor disposición para elaborar este producto al contarse con un local equipado para el proceso de los embutidos
- Personal capacitado: Las capacitaciones tomadas han hecho que se perfeccionen las recetas de preparación de los embutidos.
- Nuevos mercados: La comercialización fuera de la provincia y en la capital permite mayor volumen de producto y de utilidades.
- Participación en eventos locales o regionales: Son espacios favorables para la promoción y adquisición de nuevas técnicas de trabajo.
- Las socias son provenientes de clase humilde y no califican para créditos. Al haberse unido se deben apoyar en la personería jurídica para lograr financiamientos. Además, es importante incorporar la participación de hombres, dentro del principio de género.
- Tiene muchas ventajas el que existan varias instituciones colaborando con el proyecto, dado que se convierten en instancias de fiscalización y seguimiento del proyecto y pueden aportar en la evaluación de fases operativas de la empresa.

Debilidades de la experiencia

- Falta de recursos económicos: no permite el avance en logros de mejoras a la empresa.
- Plan de capacitación: debe llegar a la población además de las socias.
- Recurso humano en edades mayores: Las participantes no tiene relevo joven en la empresa.
- Costos de materia prima: Los materiales utilizados para la fabricación de embutidos se han encarecido, además se tienen que traer de la capital y, con frecuencia, no se encuentran las cantidades sobre pedido.
- Nuevas iniciativas similares: A escasez de la materia prima existen competencia por la adquisición de la misma, y aumentan los costos.

Lecciones aprendidas y conclusiones:

Se puede decir que con la experiencia se han aprendido algunas lecciones importantes:

- En el caso de replicarse esta experiencia se recomendaría para el proyecto tener un asesor legal, orientando todo el proceso de organización, esto ayudaría a no tener interrupciones para el logro de cosas puntuales en actividades posteriores y urgentes.
- El mercado se debe tener seguro y la compra de los insumos debe localizarse donde estén a mejor precio según cotizaciones y calidad.
- La agrupación, en su debida organización, debe contar con procesos establecidos y con metas, para evitar que se desvíen los fines de la empresa.

REPÚBLICA DOMINICANA

6.1 Identidad, imagen y mercadeo del municipio de Santiago de los 30 Caballeros

Por: Gregorio Sánchez, Pedro Bacca Lanza y Reynaldo Peguero.

Plan Estratégico de Santiago (PES), Santiago de los 30 Caballeros.

6.1.1 Resumen de la experiencia

En el año 2005 inicia la experiencia de promoción y mercadeo de ciudad conocida como Identidad, imagen y mercadeo en Santiago de los 30 Caballeros. La misma se deriva de la estrategia de fomento de una ciudad competitiva e integrada que forma parte del Plan Estratégico de Santiago periodo 2002-2010. Todos los actores sociales del municipio la aprobaron y fue avalada por el Concejo Municipal de regidores vía ordenanza municipal, No. 2763-2006.

La iniciativa tiene el objetivo de proyectar una identidad vigorosa y atractiva de Santiago de los Caballeros que agregue valor a la municipalidad y sirva como soporte de las iniciativas de promoción de las actividades productivas, recreativas y culturales de la ciudad. El primer objetivo específico consiste en el impulso de la campaña de comunicación “Realidades Diferentes” para mostrar avances, logros contrastables y desafíos de los proyectos estratégicos de ciudad. El segundo busca potenciar el Civismo Cooperante local, de los distintos actores de la ciudad y la creación de un premio anual. Otro desafío es poder satisfacer la demanda de recurso humano con nuevas capacidades para no afectar la competitividad y la competencia del territorio. Frente al cierre de importantes fuentes locales de empleo por la reducción productiva del modelo de zonas francas (maquilas y ensamblado de productos) se persigue promover una cultura empresarial innovadora y van-

guardista orientada a la competitividad económica. Con la finalidad de articular e implementar una estrategia económica regional con la mediana, pequeña y microempresa y los sectores productivos en general, así como emprendedores, y estudiantes, para propiciar nuevas oportunidades de negocios, conducentes a mejorar la calidad de vida de la población.

6.1.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

En el siglo XXI las ciudades están expuestas a dinámicas que sobrepasan sus problemas internos, los territorios se han convertido en sub-mercados del mercado global, y la competencia es inevitable. La internacionalización de la economía ofrece cada vez más alternativas que deben ser aprovechadas por los territorios para hacer realidad el axioma de “Piensa global, actúa local” y que promueven el abordaje de desarrollo económico-global²³.

La interrelación del Municipio con el espacio internacional (regional y global) constituye un capítulo de la agenda de desarrollo, e incorpora un concepto innovador en la gestión urbana: la proyección internacional de las ciudades. A través de su proyección adquieren un nuevo rol como actores (de las relaciones culturales, sociales, económicas y financieras a nivel mundial) en un escenario internacional que hasta ahora ha estado monopolizado por los estados nacionales (el país y su capital) como los únicos actores globales.

La “internacionalización de las ciudades” tiene dos claros reflejos institucionales: i) la participación activa de los gobiernos municipales y de los principales agentes de desarrollo local en la vida internacional, y ii) el impulso de las organizaciones internacionales (mundiales y regionales) de municipios, ciudades y de poderes locales como protagonistas de la vida internacional, una de las cuales es la Fundación DEMUCA, especializada en el nivel local de gobierno.

23. Rojo, M. El Desarrollo Económico Local. Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU).
En: Introducción a la especialidad “Desarrollo Local. Curso de Especialización. Web: www.cideu.org

La necesidad de operar en contextos internacionalizados, globalizados y regionalizados ha diversificado las modalidades de gestión urbana y ha ampliado la escala del marco de actuación de municipios y ciudades. Para lograr el desafío de desarrollar estrategias de proyección nacional e internacional se ha incorporado un “Plan de City Marketing” a la visión de futuro y diseño de acciones estratégicas para Santiago de los 30 Caballeros.

Existe una tendencia en las naciones de que sus capitales sean el centro principal de las actividades políticas, sociales y económicas. El enorme peso económico, político, demográfico y cultural de Santo Domingo con respecto al resto de municipios, origina la identificación de este municipio como la metrópoli de la República Dominicana. Eso explica que en cierta medida la imagen de Santiago de los 30 Caballeros en el mercado internacional ha sido relativamente eclipsada. No obstante, Santiago de los Caballeros es considerada la segunda ciudad de importancia en la República Dominicana. Se encuentra ubicada en la región norte “El Cibao” y en los valles más fértiles del país, a menos de 130 Km. de la costa, con una participación histórica preponderante e importante centro de encuentros y manifestaciones.

La ciudad de Santiago avanza hacia el 2010 al compás de una estrategia de ciudad consensuada y aprobada oficialmente por el gobierno de la ciudad: El Plan Estratégico de Santiago (PES) perfila a la ciudad como la primera en el país con una estrategia de desarrollo y un Plan de City Marketing.

El Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago, Inc (CDES), es la entidad integrada por más de 40 instituciones de los sectores público y privado de la ciudad. Desde 1992 ha venido promoviendo la iniciativa del PES y busca consensuar el avance de la ciudad entre los distintos actores y posicionarla como metrópoli en el 2010.

El Consejo entiende que este posicionamiento será potenciado a partir de:

- El fortalecimiento y permanencia de la Comisión de Comunicación por Santiago del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad (CDES) y del Municipio de Santiago²⁴, que articule los medios y líderes de comunicación alrededor de la estrategia de ciudad definida del 2002 al 2010.
- El desarrollo de una agenda o Estrategia Común de Comunicación para la Ciudad (City Marketing) que persiga el mismo objetivo: potenciar a Santiago.

Antecedentes

Esta iniciativa se fundamenta en propiciar un reordenamiento y desarrollo armónico de la ciudad, orientándola a la sostenibilidad ambiental, la equidad social y la competitividad económica. Además busca que se logre la consolidación y revitalización de áreas tradicionales, así como la conservación y preservación de aquellas con valor histórico o natural. Se impone además que el mercadeo de ciudad se base en el incremento de la calidad y expansión de la red de servicios y que se reduzcan las áreas de urbanización precaria. El PES en su escenario deseado plantea la línea de trabajo para lograr que Santiago se transforme en una ciudad confortable, desde el punto de vista de la movilidad de la gente. Una ciudad amigable, con abundancia de áreas recreativas, esparcimiento, movilización y de paseo. Se sustenta en la renovación, organización y expansión del sistema vial y de tránsito para hacerla más atractiva para las inversiones y para las personas que buscan un estándar de vida más confortable.

La puesta en marcha de esta iniciativa de desarrollo económico local (DEL) se fundamenta en dos ejes: 1) la conquista de mercados externos mediante la combinación de promoción y marketing territorial y 2) la complementariedad e integración de una economía local y regional competitiva, basada en encadenamientos económicos o clusters, distribuidos en varias provincias y municipios y articulados con el Municipio de Santiago.

24. Durante todo el año 2003-2004, la Comisión de comunicadores como organismo del CDES, sostuvo encuentros para trabajar en la articulación del Plan de City Marketing de la Ciudad. La Comisión está conformada por diversos representantes de medios de comunicación, periodistas, comunicadores, entre otras personalidades.

El Aeropuerto Internacional de Cibao y los sistemas viales internos y periféricos permiten ganar efectividad en el transporte de personas y cargas; mejores condiciones de habitabilidad de la ciudad y una ampliación de la oferta de hoteles y moteles, de espacios recreativos, de centros culturales y de diversión comienza a causar impacto en la atracción de visitas de negocios, turismo cultural, ecoturismo así como nuevas tendencias.

El desarrollo del sector servicios (comunicaciones, salud, tecnología, finanzas y otros) inicia a impactar favorablemente en la diversificación y apuntalamiento de la industria tradicional (zonas francas, agroindustria y construcción, entre otras) e incorpora etapas que han producido una densidad vertical en los procesos productivos. Se espera que en los próximos cinco años la mayor parte de las operaciones de manufactura sean proveídas en su casi totalidad con insumos provistos en la misma empresa o de manera articulada con empresas locales o regionales.

Por otra parte, la ciudad viene potenciando la generación de nuevas iniciativas empresariales, dando apoyo técnico y financiero, y auspiciando el uso de nuevas tecnologías. Los estándares de calidad ambiental en los procesos productivos se han extendido hacia la mayoría de las empresas de la ciudad. La calidad del empleo y la distribución del ingreso vienen alcanzando un crecimiento importante que de sostenerse Santiago se puede convertir en el municipio de mayor atracción para mano de obra cualificada.

Esta dinámica debe apoyarse en la calidad de la gestión pública local, basada en la coordinación, planificación, organización y ejecución con control de los servicios de la ciudad regida por el gobierno municipal, Santiago ha ido actualizando y mejorando la calidad de sus sistemas de recaudación y gestión. Los niveles de coordinación han instituido la transparencia, la rendición de cuentas, la consulta y participación social como garantía de que las metas y actividades de las instituciones sean validadas conforme a las prioridades de la comunidad.

En el contexto de la estrategia de descentralización a nivel nacional, el impacto de la calidad de la gestión municipal de Santiago, le ha permitido recibir la transferencia de competencias, recursos y atribuciones. La concertación entre el sector público, privado y las

entidades de interés social, comunitario y municipal se ha convertido en modelo para el país y los organismos internacionales. Del mismo modo, Santiago fomenta y apoya los esfuerzos públicos, privados y comunitarios que se realizan en otros municipios de la región en pro del desarrollo local, la autonomía y la descentralización.

6.1.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

La ciudad de Santiago de los 30 Caballeros es considerada como una de las ciudades más importantes de la República Dominicana, tanto por su valor histórico, como por sus aportes a la economía y a la cultura nacional. Sin embargo, la imagen de este municipio que en la historia ha estado a la vanguardia en la defensa de los intereses y valores de la nación, ha sido opacada por el centralismo del Estado y la concentración de esfuerzos en Santo Domingo, la capital del país. Esto es entendible, por el peso económico, político, demográfico y cultural que se atribuye a las capitales sobre el resto de las ciudades de los países.

A pesar de que Santiago de los Caballeros tiene recursos humanos, naturales y culturales suficientes para transformarse en una verdadera metrópolis caribeña, éstos muchas veces no pueden ser aprovechados ni desarrollados en su máxima capacidad, por las ofertas y oportunidades que se presentan en la ciudad capital y la merma que esto representa en los campos de actuación.

Valorando esta problemática, junto con la importancia de proyectar la ciudad internacionalmente y aprovechar la oportunidad de contar con un Plan Estratégico de Ciudad al 2010, el Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago Inc., ha puesto en operación el Plan de City Marketing. El instrumento facilitará la articulación de una estrategia de desarrollo de ciudad orientada a satisfacer, mejor que otras ciudades competidoras, las necesidades de los usuarios actuales y futuros del conjunto de bienes y servicios de la ciudad.

Los actores involucrados

Ciudadanía en general, que son la gente directamen-

te beneficiada, así como las ciudades y poblaciones del entorno de Santiago de los 30 Caballeros.

Consejo de City Marketing de Santiago, que está conformado por las siguientes instituciones miembros:

- El Síndico del Ayuntamiento Municipio de Santiago
- Un representante de cada bloque de Regidores del Ayuntamiento.
- Un representante del Consejo Desarrollo Estratégico de Santiago.
- Un representante del Colegio Dominicano de Periodistas (CDP).
- Un representante de las Asociaciones de Empresariales de Santiago.
- Un representante de Dirección Provincial, Secretaría de Estado de Turismo.
- Un representante de Dirección Provincial, Secretaría de Estado de Cultura.

También el gobierno municipal, los sectores públicos y otras entidades del sector privado y la sociedad civil:

- Primero la empresa VERIZON, luego la compañía dominicana de teléfonos CODETEL de American Móvil.
- Entidades de gestión de la visibilidad y del marketing empresarial de la ciudad.
- Representantes de proyectos estratégicos del ayuntamiento.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

La conformación, en el año 2002, de la Comisión de Comunicación creada con el objetivo de diseñar, promover, presentar y divulgar una estrategia de comunicación para el Municipio de Santiago que sirviera para consolidar de manera integral los proyectos priorizados de desarrollo para la ciudad. La Comisión estableció como algunas de sus principales funcio-

nes el auspicio del desarrollo de un Plan de Mercado para la ciudad y contribuir con las iniciativas de comunicación del Consejo Estratégico de Santiago "CDES".²⁵

Ahora bien, en la realidad la misma se orientó a diseñar una estrategia de comunicación para mercadear la ciudad sin analizar ni influir en las actividades de comunicación del Plan Estratégico de Santiago (PES) como agenda de la ciudad. Más bien se enfocó en realizar un análisis FODA de los componentes básicos de la comunicación de la ciudad y una propuesta para elaborar el Plan de City Marketing.^{26/27}

Por falta de participación de los miembros de la Comisión las reuniones se paralizaron a principios del 2003. Los últimos temas tratados fueron el establecimiento de los procedimientos de captación de fondos para el financiamiento del Plan de City Marketing. No es hasta el 2005 que se finaliza el Diagnóstico de los elementos del marketing de la ciudad y hasta finales de 2006 que se juramenta su Consejo. Este proyecto no se contempla dentro de la estrategia de difusión del Plan Estratégico de la ciudad, ni se considera en los planes de comunicación elaborados. La comisión de comunicación del PES no cumplió con el objetivo de auspiciar el desarrollo de Plan de City Marketing ya que éste último siempre se vio como un proyecto de la agenda que no estaba incluido dentro los planes de difusión del PES.

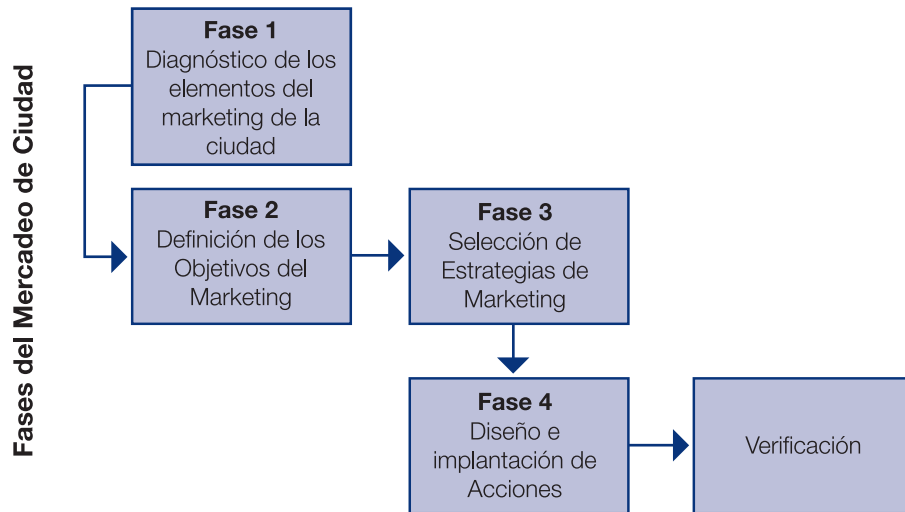
En el año 2006, cuando finalmente se juramenta el Consejo de City Marketing la Comisión de Comunicación ya se encuentra disuelta y se dificulta aún más la unificación de ambos planes. La situación colabora aún más a que este proyecto, a pesar de derivarse de las líneas estratégicas, se considere independiente a la estrategia de comunicación del Plan Estratégico de Santiago. En el periodo 2007 al 2008 se definen las estrategias de acción del City Marketing así como las campañas de comunicación de ciudad, las cuales están en proceso de ser implantadas.

La metodología mediante la cual se elaboró el Plan de City Marketing fue la siguiente:

25. Presentación Comisión de Comunicación de Santiago. CDES-PES. 2004.

26. IDEM.

27. Ver Talleres de Comunicadores de Santiago de los Caballeros. Ayudas Memorias. 2002-2004.



A continuación se exponen las cuatro fases que la componen:

a) Fase 1: Diagnóstico de los elementos del marketing de la ciudad: se procedió a realizar un diagnóstico de los elementos de imagen, identidad y personalidad de la ciudad de Santiago y de su ciudadanía. Se determinó mediante una investigación independiente, la imagen de la ciudad desde el punto de vista de los públicos internos y externos de la ciudad (residentes, visitantes, residentes de otras ciudades y pueblos), y otros factores. Los mecanismos de recolección de datos fueron:

- Formación de 10 grupos focales.
 - Sondeos de opinión realizados en programas de la televisión y radio.
 - Cuestionarios a muestras representativas tanto a habitantes de la ciudad como a visitantes locales e internacionales.
 - Ubicación de urnas populares
- En la primera etapa cualitativa se realizaron siete (7) sesiones de grupos focales con representantes de los siguientes segmentos:
 - Empresariado
 - Ciudadanía notable
 - Adulto
 - Joven
 - Político
 - Religioso
 - Artístico

- En la segunda etapa cuantitativa del proyecto tuvo como alcance varios segmentos de la población de República Dominicana dividida, en:

- Público interno: Ciudadanos de Santiago de los 30 Caballeros, divididos según: Clase social, sexo y edad.
- Público externo: Habitantes de la provincia de Santiago, habitantes de las provincias limítrofes a Santiago: Puerto Plata, Espaillat, La Vega, Santiago Rodríguez, Valverde, habitantes de otras regiones del país: Ciudad de Santo Domingo, Región Nordeste, Región Este y Región Sur.



- Material de promoción
- Relaciones publicas
- Logo
- Publicidad
- Presencia en Internet
- Comunicación corporativa
- Ambiente
- Cultura
- Nombre
- Publicidad
- Productos y servicios
- Relaciones con inversionistas

Fase 4: Diseño e implantación de acciones en base a tres campañas continuas de promoción de la ciudad:

- Campaña No. 1- “Realidades diferentes” se ha convertido en el primer paso que se está ejecutando para poder presentar a la ciudadanía, los avances y cambios positivos que hoy en día podemos visualizar en la ciudad.
- Campaña No. 2- “Civismo cooperante”: Conducirá a la movilización de la ciudadanía a participar en el cuidado de su ciudad y logros.
- Campaña No. 3- “Vamos a más”: Deberá adoptarse la posición estratégica de ir más lejos de lo alcanzado en las diversas estrategias de ciudad.

Fase 5: Verificación: deberá diseñarse un sistema de evaluación y monitoreo de los cambios obtenidos.

Resultados:

Los resultados obtenidos que podemos resaltar son:

- La articulación de esfuerzos con el Ayuntamiento Municipal de Santiago y los distintos proyectos estratégicos municipales,
- La creación del Consejo del Plan de City Marketing, contratación del director del Plan de City Marketing a través de un concurso público,
- La consultoría efectuada por el investigador y experto Antonio Puig (Tony) del Ayuntamiento de Barcelona fortaleció las herramientas técnicas de trabajo al respecto y muy en especial

- perfilando las tres campañas de promoción.
- Participación en ferias regionales y otras actividades, contando con el auspicio por parte del sector privado para el desarrollo de estudios, talleres y ferias. Sinergia de esfuerzos con el gobierno central y agencias de cooperación internacional para la contratación de asesoría internacional de comunicadores de ciudad, participación en congresos de Marketing de Ciudad en la ciudad de Elche-España e Ixtapa Ziguatanejo- México.
- La creación e implantación de campañas de comunicación de ciudad.

Presupuesto y aportes institucionales

GUÍA DE HERRAMIENTAS MUNICIPALES PARA LA
PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

AÑO	PRESUPUESTO	APORTES INSTITUCIONALES
2002	No había	
2003	Estableciendo los procedimientos de captación de fondos para el financiamiento	
2004	Estableciendo los estrategias de captación de fondos para el financiamiento	
2005-2006	Se presentó un presupuesto para diseñar un estudio de los elementos del <i>marketing</i> de la ciudad y realizar una propuesta para elaborar el Plan de <i>City Marketing</i>	Empresa de Telecomunicaciones Verizon aportó RD\$ 1.200.000 (aprox. US\$ 35.500) los cuales se invirtieron en: Estudio de los elementos de diagnóstico, grupos focales, pago del consultor, módulo feria regional “Expo Cibao”, camisetas, gorras, <i>brochures</i> , bajantes, fortalecimiento con medios de comunicación
2005-2006	Se presentó un presupuesto para contratar consultoría internacional participación en congreso de <i>marketing</i> internacional de forma de lograr el intercambio de experiencias y aprender a aprender de los errores.	La Unión Europea a través del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado “PARME” RD \$ 235.000 (aprox. US\$ 7.500) donde se hizo la Contratación de consultoría Internacional, Participación en II Congreso de <i>Marketing</i> de Ciudades Elche – España, 12 Reuniones de Comisión Grupo Timón (Task Force)
2007-2008	Se articula plan de trabajo y presupuesto para el Ayuntamiento Municipal por RD\$ 10.000.000 (aprox. US\$ 294.000) para fortalecimiento institucional del Ayuntamiento y el Plan de <i>City Marketing</i>	Empresa de Telecomunicaciones CODETEL aportó RD\$ 1,200, 000 (aprox. US\$ 35,500) que serán invertidos en dos campañas de promoción de ciudad y en el fortalecimiento del <i>City Marketing</i> como organismo de promoción oficial. La dependencia de la Secretaria de Industria y Comercio, Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana apoyó la participación en el III Congreso de <i>Marketing</i> de Ciudades en Elche – España. El Plan de <i>City Marketing</i> trabaja en conjunto con el Ayuntamiento Municipal en el desarrollo de una de las líneas de promoción de ciudad como es la celebración de los 500 años del Escudo de la Ciudad y el PRE Congreso de los Santiagos de América y el mundo.

Fuente: Proyecto *City Marketing*. Base de datos. Redes electrónicas del Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago INC (CDES-PES).

Perspectivas hacia el futuro:

La sostenibilidad del proyecto no está garantizada hasta tanto no se logre un acuerdo interinstitucional que articule los sectores público, empresarial y la ciudadanía la financiación de este proyecto. En consecuencia se considera que los soportes financieros a este proyecto están en proceso de construcción y hasta ahora la mayor parte de la financiación ha tenido el origen en el sector privado.

- No obstante, debe destacarse que en el marco de la Comisión de Celebración de los 500 años del Escudo de la Ciudad, el Ayuntamiento ha dispuesto fondos especiales para tales fines que van a contribuir al fortalecimiento de algunas acciones estructurantes del City Marketing y de promoción de ciudad.
- Además se destaca el convenio de gestión sobre Santiago Inteligente, el que precisó que el Consejo para el Desarrollo Estratégico de la Ciudad y el Municipio de Santiago INC. (CDES), se compromete en dar asistencia técnica y apoyo institucional para que el proyecto de Santiago Inteligente sea sinérgico con el Plan de City Marketing, asegurándose así, la calidad, una metodología comprehensiva de trabajo y el desarrollo institucional de la oficina técnica de dirección y gestión de este proyecto.

6.1.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Se ha elaborado y legislado una ordenanza municipal No. 2763-06 que institucionaliza el Consejo de City Marketing de la ciudad y establece un compromiso fundamental del Ayuntamiento con su financiamiento.
- La existencia de un director técnico del proyecto con una experticia de marketing urbano para su desarrollo, ha sido esencial para la visión de futuro del proyecto.
- Por igual, se puede considerar el aporte que realiza la unidad de difusión y comunicaciones del Plan Estratégico de Santiago en el orden de asegurar una coherencia y sinergia con la visión

del marketing de la ciudad de Santiago.

- El desarrollo de un estudio de imagen, identidad y personalidad en los inicios del proyecto generó un fundamento técnico de las intervenciones que ya han comenzado a realizarse.
- Es un proyecto que ha demostrado su utilidad y potencialidad en los ámbitos públicos y privados como herramienta para comunicar ciudad
- Existe un reconocimiento social del proyecto.
- Tendencia propicia a nivel internacional para la promoción de ciudades que se ha visto reducida con la actual crisis de los combustibles fósiles a nivel mundial.
- La celebración de los 500 años del Escudo Real de Santiago en este año 2008, así como la celebración del PRE-Congreso de los Santiago de América, es una coyuntura muy propicia.
- Existe relativo consenso entre los proyectos estratégicos de la ciudad de la necesidad de crear campañas de promoción común que sean coherentes con el Plan de City Marketing de la ciudad.
- Los medios de comunicación de la ciudad, tanto los dueños de los mismos, así como los diversos productores y promotores de programas son muy favorables a realizar campañas sinérgicas con el City Marketing de Santiago.
- Existen varias empresas de comunicaciones y de telefonía inalámbrica que han manifestado su interés en colaborar con el Proyecto de Marketing de Santiago.

Las debilidades de la experiencia

- El Ayuntamiento del Municipio de Santiago si bien a mejorado las condiciones estructurales y organizativas para homogenizar sus comunicaciones corporativas, tanto las externas como las internas, todavía hay mucho trabajo organizativo por efectuar.
- La falta de tradición en manejar campañas promocionales de ciudad, no necesariamente vinculadas a la proyección de las autoridades públicas, reduce la capacidad de comprensión e impacto inicial del proyecto. Todavía se tiene el reto de la sostenibilidad del proyecto.
- Los retrasos para la masificación de las diversas campañas derivados de la debilidad financiera del proyecto influyen en la falta de conocimiento del Plan de City Marketing por parte de la ciudadanía.
- Dado que esta disciplina de mercadeo urbano

es nueva en las ciencias del marketing a nivel mundial, y considerando la ausencia en los diversos currículos de las universidades, los contenidos de técnicas y herramientas del mercadeo urbano, los recursos humanos existentes en la ciudad son muy escasos.

Lecciones aprendidas y conclusiones:

- La planificación, la gestión y la acción: Los proyectos innovadores como el de City Marketing se han convertido, tanto a nivel nacional como internacional, en una cita ineludible de todos los actores que intervienen en la promoción, mejora y desarrollo de las ciudades. Para que sean exitosos requieren de una combinación inteligente entre el plan, la gestión y la acción de marketing. Aunque el City Marketing esté en la Agenda o Plan Estratégico de Santiago 2002-210 una acción o proyecto estructurante y de impacto en mercadeo urbano puede ser más valiosa y efectiva que un Plan muy acabado y específico al respecto.
- El dilema: estrategia, ordenamiento o marketing: la lógica más formal nos lleva con un sentido de continuidad que parece razonable: primero los Planes Estratégicos Urbanos (PEU), de estos a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y luego al marketing urbano o viceversa. Esa lógica formal puede parecer racional, pero lo que resulta es que mucho antes de la formulación de los planes estratégicos, las ciudades se han vendido y proyectado con lemas, con estilos, frases y formas de ser diferentes a los PEU y a los POT. Con el tiempo nos hemos dado cuenta que la incorporación del City Marketing en las estrategias de desarrollo urbano POT y PEU, permite integrar ambas. Hasta ahora una gestión urbana que se base sólo en desarrollar un PEU y un POT está condenada al fracaso. El nodo integrador del éxito lo compone el city marketing pues está llamado a jugar un papel central para el futuro de la ciudad que se está construyendo con una Agenda común.
- Más que un slogan ("Santiago es más"). San-

tiago se ha promocionado con el slogan "La ciudad corazón" para indicar que está siempre latiendo, que tiene un pulso económico atrayente para los negocios y empresas y también para la formación del capital humano: sin embargo, esto no es suficiente ya que depender de un slogan no es estratégico y menos si no se comunica el por qué. City Marketing es mucho más que esto por ir más allá de la creación de un logo y tomar en cuenta las cualidades humanas, los valores y bondades que por lo general no se comunican a la ciudadanía.

- Institucionalidad, gobernanza y gobernabilidad: crear un proceso de desarrollo de un marketing urbano es impulsar la gobernabilidad y la gobernanza de un territorio. La estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre lo público de un municipio es la gobernabilidad. De acuerdo al CIDEU la estructura de relaciones está formada por un conjunto más o menos articulado de reglas y procedimientos institucionalizados que condicionan y pautan la interacción entre los actores en la toma de decisiones que afectan a la colectividad (resolución de conflictos, atención a demandas ciudadanas, etc.), esa es la gobernanza. El City Marketing debe ser valorado como una estrategia de gobernanza y gobernabilidad que debe institucionalizarse. En Santiago ya se está llevando a cabo el proceso de institucionalización.

Conclusiones

- El City Marketing, es un proyecto integrador de sectores sociales y de ciudadanos y ciudadanas.
- El City Marketing permite pensar la ciudad y el gobierno municipal como un espacio donde es factible el desarrollo económico local, y la creación de agencias especializadas para su promoción.
- Las experiencias del City Marketing nos dicen que "Cada ciudad tiene su encanto, la clave está en saber mostrarlo"²⁸
- Debemos saber escuchar y poner en operación

28. Elche III. Congreso de Marketing de Ciudades. 2008.

las herramientas que permitan a nuestras audiencias (los ciudadanos, sectores públicos y privados).

- Una lección aprendida es que el Plan de City Marketing sin el apoyo de la Municipalidad no es viable ni sostenible.
- Se debe analizar como somos percibidos como ciudad interna y externamente.
- No podemos pensar en desarrollar una marca ciudad (City Branding), sin haber desarrollado un Plan de City Marketing.
- La ciudadanía debe verse reflejada en el proceso de ciudad.

Una gran lección aprendida es que para tener un mayor beneficio no podemos dejar el proceso de City Marketing en manos de compañías privadas de publicidad, pues lo más estratégico es desarrollar una comunicación integrada al marketing.

6.2 Implantación del sistema municipal de estacionamientos regulados (SMER) en el centro histórico del municipio de Santiago de los 30 Caballeros

Por: Gregorio Sánchez, Pedro Bacca Lanza y Reynaldo Peguero.

Plan Estratégico de Santiago (PES) Santiago de los 30 Caballeros

6.2.1 Resumen de la experiencia

En esta sistematización se presenta el proceso seguido para la instauración y puesta en operación de la iniciativa del gobierno local de la ciudad de Santiago de los 30 Caballeros que en alianza con el sector privado intervinieron en el centro histórico de la ciudad para implantar un sistema para el aprovechamiento, adecuación, uso y manejo de los espacios públicos vehiculares, con la intención de dinamizar la economía y el flujo comercial en este territorio. A la vez que permitiera descongestionar la cotidiana congestión de calles y aceras por la actividad desplegada cotidianamente por vendedores ambulantes, buhoneros, transporte público y taxis.

La iniciativa la desarrolló el gobierno de la ciudad, uti-

lizando por primera vez la estrategia concesión municipal de servicios aprovechando la Ley 449-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones promulgada por el gobierno de la nación en el año 2006.

En junio del 2000 se quiso abordar la problemática del tránsito vehicular y la actividad desordenada de vendedores ambulantes y buhoneros en el centro de la ciudad pero el proyecto no empieza a ejecutarse e implementarse hasta junio del 2006. Esta sistematización viene a ser una primera aproximación a reconstruir este proceso identificando dificultades y logros. Se destaca en ella los momentos y eventos claves para la articulación de los procesos y la implantación del sistema. Se reportan los principales cambios y transformaciones que se han dado en el área territorial definida.

En la realización de la presente sistematización participaron funcionarios y técnicos del Ayuntamiento de la ciudad, específicamente de la Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU), y del Plan de Ordenamiento Territorial (POT); el Gerente de operaciones de la empresa concesionaria, así como propietarios de tiendas y negocios del centro histórico y técnicos del PES.

6.2.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

Se trata de una iniciativa del gobierno local, en el ámbito del ordenamiento territorial y uso de suelo, mediante la cual se implanta en el centro histórico de la ciudad y algunas de sus principales calles adyacentes un sistema para regular, ordenar, controlar y registrar el movimiento vehicular, desarrollar espacios para parqueo y recaudar tributo por el uso de estos espacios públicos. Lo novedoso de esta iniciativa es que por primera vez el gobierno de la ciudad decide gestionar a través de la modalidad concesión municipal, la ejecución y puesta en operación de un proyecto de “tradición” pública, a una empresa privada en alianza público-privada. Ello fue posible gracias a que el 2006 se promulgó la Ley 449-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones.

Es sobre esta base normativa que empieza a implementarse el Sistema Municipal de Estacionamientos Regulados (SMER).

Cabe mencionar que la intervención en la problemática del tránsito vehicular y peatonal en el centro histórico es parte de una estrategia mayor contemplada en el Plan Estratégico de Santiago 2002-2010, específicamente identificada en dos de sus cinco líneas estratégicas, a saber: “Ciudad Ordenada y Habitable” y “Ciudad Competitiva e Integradora”. Todo este esfuerzo coordinado y coherente con la Agenda de ciudad busca el desarrollo, la dinamización y revitalización económica, social y cultural del centro histórico.

Antecedentes

Dos hechos aparentemente desconectados entre sí, son elementos del contexto en el que se desarrolla buena parte de esta experiencia. Lo primero es que el mes de julio del 2000, la Asociación de Comerciantes del Centro Histórico (ACCHS) se reunió con funcionarios y autoridades del Ayuntamiento para analizar los tributos municipales, conversan -al margen de la agenda de la reunión- en torno al caos imperante en el casco histórico como resultado del incremento desordenado del tráfico vehicular y la también creciente y desordenada actividad comercial que hacen buhoneros y vendedores ambulantes frente a negocios, comercios y tiendas de la zona. Ambas situaciones afectan directamente el desplazamiento de peatones y contribuyen al “atosigamiento” vehicular por la “anarquía” con que se desenvuelven el transporte público, el de abastecimiento, los taxis y el transporte privado. Se entiende que esta situación afecta negativamente el ritmo y la dinámica comercial del sector al haberse convertido la zona comercial del centro histórico en lugar con poco atractivo para que la ciudadanía pueda realizar de manera “ordenada, tranquila, y segura” sus actividades comerciales y de servicios. Lo segundo, lo encontramos en el hecho que ya en las mesas de trabajo de la Comisión de Economía y uso de suelo, en el marco del proceso de diagnóstico para la formulación del Plan Estratégico de la Ciudad, se planteaba también la situación del tránsito peatonal y vehicular en el centro histórico y otros lugares importantes de la ciudad.

Un resultado de la reunión entre la ACCHS y el Ayuntamiento es que se solicita al Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) un estudio socioeconómico del casco histórico para profundizar en el conocimiento de la problemática e identificar

las posibles soluciones. En este estudio (realizado en 2000) se caracteriza la problemática vial y peatonal del centro histórico como caótica, sin regulación y con un predominio del uso indiscriminado del espacio público. El estudio se integra como insumo de trabajo en las mesas de la Comisión de Economía y Uso de Suelo en el marco de formulación del PE de la ciudad.

La variable política es otro elemento importante para analizar el contexto. Al ver la propuesta estratégica de la sindicatura de desarrollar la concesión como herramienta de gestión municipal se articuló con la decisión política de regidores y regidoras para utilizar la oportunidad que significa la Ley No. 449-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones. Este marco normativo nacional permitió a la Sindicatura -con el visto bueno y autorización del Consejo de Regidores- materializar la decisión política de operativizar la prestación de servicios municipales a través de alianzas con empresas privadas vía concesión.

Se denomina centro histórico de la Ciudad de Santiago de los Caballeros al espacio territorial establecido según el Decreto 172-91 de la Presidencia de la República. El mismo comprende un espacio de 274.181,98 m² en el que hay una plaza, dos parques y una fortaleza, estos espacios públicos totalizan 41.825,98 m². Hay 166.838 m² de calles interiores y perimetrales y 65.518 m² de aceras interiores y perimetrales. En el inventario del centro histórico hay registradas 1.716 edificaciones. De estas, 616 están catalogadas como “edificaciones patrimoniales”, en su mayoría de tipo arquitectónico republicano y victoriano. La plaza Santiago Apóstol concentra 16 de estos edificios. Se estima que la mitad del total de edificios (patrimoniales y no patrimoniales) se están usando exclusivamente en actividades comerciales y de servicios; la otra mitad son de uso residencial y/o mixto, (vivienda con pequeños negocios, casi siempre familiar) o funcionan oficinas de instituciones. (Culturales, oficinas públicas, ONGs, otro).

Es clave dimensionar esto porque la intervención desde el sistema de estacionamientos regulados afectó principalmente calles, viviendas, comercios, plazas y parques.

En la siguiente tabla se presentan los principales indicadores del uso del suelo en el centro histórico:

• Extensión Aproximada del Centro Histórico de Santiago CHS	
Número de Manzanas del Centro Histórico	97
Manzanas interior CHS	72
Manzanas periferia CHS	25
Hectáreas aproximadas en Centro Histórico (centro y periferia)*	62.71
Metros cuadrados aproximados (centro y periferia)	611,363.00 m ²
Estimación de Visitantes diarios	155,000
• Espacio Público del Centro Histórico de Santiago CHS	
Parques y plazas del Centro Histórico propiamente dicho.	41,825.98 m²
Plaza de los Poetas	400.00 m ²
Parque Duarte	6,002.51 m ²
Parque Colón	4,800.37 m ²
Fortaleza San Luís	30,623.10 m ²
Parques y plazas de la Periferia del Centro Histórico	55,455.43 m²
Parque Arzobispo Portes (Los Chachases)	2,938.62 m ²
Frente Mirador Emiliano Tardif	48,576.71 m ²
Plaza calle 30 de Marzo elevado de la avenida Las Carreras	3,940.10 m ²
Calles	166,838.00 m²
Calles interiores	84,418.00 m ²
Calles perimetrales	82,420.00 m ²
Aceras	65,518.00 m²
Aceras interiores	32,756.00 m ²
Aceras perimetrales	32,762.00 m ²
Total de Espacio Público CHS (No incluye parques y plazas de la periferia)	274,181.98 m²
• Algunos indicadores de Uso de Suelo	
No. Edificaciones de la Plaza Santiago Apóstol	18
Número de Edificaciones Patrimoniales	600
Número de Edificaciones no Patrimoniales	1,100
Porcentaje de edificaciones patrimoniales o no en uso comercial	50.0%
Porcentaje de viviendas, uso mixto e instituciones	50.0%

Fuente: Diagnóstico de Uso de Suelo del Plan Estratégico de Santiago 2010. Ed. Listin Diano, 2002. Estudios diagnóstico (Documentos de Trabajo) de los arquitectos Cesar Payamos, Rosemary Frankiz y Julio Corral Alonso, 2006-2007. CDES-CCHS-PARME-UE.

Al ya mencionado desorden en el tráfico vehicular asociado a la falta de estacionamientos y circulación del transporte público y, a la saturación en las principales calles, aceras, parques y plazas por la actividad comercial de buhoneros y vendedores ambulantes, se tiene que considerar la inseguridad por falta de vigilancia, el incremento en asaltos y robos a personas especialmente en la noche. Otro problema son los altos costos para el Ayuntamiento por recogida de basura y limpieza periódica de calles, aceras y espacios públicos. Situación ocasionada por el incumplimiento de la normativa que regula la colocación de publicidad e iluminación en el patrimonio de la ciudad.

Los diferentes agentes sociales y económicos locales que intervienen en el centro histórico, entienden la necesidad de actuar para revitalizarlo. Por su parte, en el diagnóstico de la ciudad (elaborado en el marco de formulación del Plan Estratégico 2002-2008) se iden-

tificó también esta problemática. El PE en dos de sus líneas estratégicas contempla acciones (proyectos); precisamente, en la dirección de reactivar y revitalizar la economía y la actividad cultural del centro histórico. Pero también, estas acciones están concebidas en y desde una perspectiva mayor que plantea el desarrollo del centro histórico, desde una estrategia integradora que va más allá de la mera organización del sistema vial, del uso de espacios públicos y/o la actividad de buhoneros y vendedores, la seguridad, y la economía. En esta perspectiva es que se inserta la disposición de intervenir en el problema del uso de los espacios públicos, la falta de estacionamientos -y sus problemáticas asociadas- entendiendo el sistema de estacionamientos regulados (vía concesión de servicios) como una acción importante en el conjunto de intervenciones que deberán realizarse para lograr el desarrollo integral del centro histórico.



Los objetivos de la iniciativa

La base de actuación acordada entre el Ayuntamiento y los comerciantes del Centro Histórico se estructuró para aprovechar la infraestructura pública y dinamizar/potenciar la zona comercial del centro histórico de Santiago. Bajo el régimen de concesión Ley 449-06 y en correspondencia con la Ley de Municipios 176-07 se han especificado los siguientes objetivos:

- Diseñar, organizar e implementar el primer Sistema de Estacionamientos Regulado (SER) en la República Dominicana
- Implantar un centro de monitoreo como elemento fundamental de seguridad ciudadana en las zonas bajo control del sistema regulado de estacionamientos.
- Monitoreo y control para prevenir el uso indiscriminado del espacio público.
- Establecimiento de una red de estacionamientos regulados bajo un sistema que eficiente el uso del espacio público.
- Regulación de estacionamiento en zonas y áreas restringidas o prohibidas.

- Penalización y persecución a los transgresores a las normas del sistema.

Las metas propuestas

- Implantar un centro de monitoreo como elemento fundamental para la seguridad ciudadana en las zonas bajo control del sistema regulado de estacionamiento
- Monitoreo y control permanente para prevenir el uso indiscriminado del espacio público
- Establecimiento de una red de estacionamientos regulados bajo un sistema que eficiente el uso del espacio público
- Regulación (normativa) del estacionamiento en zonas y áreas restringidas o prohibidas
- Penalización (multas/tributo) y persecución de los violadores a las normas del sistema.

Debe señalarse que tanto los objetivos como las metas, resultan de la negociación y acuerdos entre el Ayuntamiento (Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU), Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y la empresa concesionaria Blue Parking Caribbean (BPC).

Los actores involucrados

- Ayuntamiento; Sindicatura; Concejo de Regidores. Sin la voluntad y concertación política de estos actores internos para establecer la normativa, regulación y sanción, la concesión y el proceso de implantación no son posibles. La Oficina Municipal de Planeamiento Urbano (OMPU) y el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), responsables de estructurar los criterios técnicos y de ingeniería entre estos actores.
- Los usuarios y las usuarias del sistema. Que progresivamente han venido familiarizándose con el sistema valoran las ventajas de este en cuanto orden, descongestión y fluidez en el tráfico. Ahora importantes sectores lo aceptan y valoran.
- El empresario local. Articulado a la empresa internacional con sede en Florida, Estados Unidos, denominada como Blue Parking Caribbean (BPC). Que invierte y participa en esta novedosa iniciativa, articulándose con el gobierno local y compitiendo por el proyecto junto a una empresa privada internacional, una iniciativa novedosa a esperar los resultados. La BPC es una empresa privada establecida para el desarrollo de proyectos de estacionamientos regulados bajo régimen de concesión o contratación tanto pública como privada.
- Los y las comerciantes. Son personas que desde la concepción inicial de la idea han estado directamente vinculados y participando activamente en el proyecto. Valoran y aceptan el sistema por las mejoras que con él se han traído al sector como a sus propios negocios. Es importante destacar el rol hasta ahora desempeñado por el grupo de comerciantes y dueños de tiendas a través de su organización.
- Buhoneros y vendedores/as ambulantes. Aún manifiestan resistencias, no tanto a “los parquímetros” sino, más bien al Ayuntamiento, por lo que representan las reubicaciones especialmente de las calles, plazas y parques principales. Con este sector y su organización se han mantenido contactos y celebrado reuniones; es necesario conocer mejor sus dinámicas internas y correlaciones, para apoyarlo de manera más efectiva.
- Las familias residentes. Paulatinamente ha ido creciendo el apoyo al proyecto, especialmente

cuando han visto en sus respectivas calles, la reducción de tráfico y el ruido, mayor orden y la seguridad de sus estacionamientos frente a sus casas.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

Antes de describir o narrar el procedimiento concreto que se está ejecutando para la implantación del Sistema de Estacionamientos Regulados (SER) o “parquímetros”, como mejor lo conoce la ciudadanía, es necesario contextualizar el área de intervención de la experiencia, en tanto que esta se desarrolla en el centro histórico de la ciudad y este territorio, es entendido estratégicamente (para abordar su desarrollo) como unidad integral. En este sentido el proyecto SER es un proyecto específico en un contexto mayor de actuaciones para desarrollar específicamente este territorio.

En el marco de esta sistematización situamos tres fases o momentos claramente diferenciados pero secuenciales y complementarios. Previo a esto, es obligado referirnos a un momento al que hemos denominado “fase previa” que llega hasta 1991 y que está directamente vinculado a las acciones y estudios realizados para elaborar el decreto presidencial 172-91 mediante el cual se estableció el centro histórico de Santiago con su carácter patrimonial, así como con sus límites geográficos, propósitos y alcances. También, la entidad de gobierno responsable de su gestión, preservación y cuidado.

La administración, gestión y protección del centro histórico es responsabilidad del gobierno central, y la ejecuta a través de la Dirección Provincial de Cultura y la Dirección Provincial de Patrimonio. El Gobierno Local realiza las labores de recogida de basura, regulación y ordenamiento del tráfico y transporte, el cobro de arbitrios por la actividad comercial y el resto de competencias como Ayuntamiento, pero tiene poca ingerencia en las determinaciones y decisiones relativas a la gestión de las edificaciones patrimoniales (que están centralizadas)

a) Fase I. Viene desde la instauración del centro histórico, 1991, hasta el 2002. En 1996 se realizó un estudio socioeconómico del centro histórico con ma-

yor énfasis en la actividad comercial. En el 2000 el Ayuntamiento, la asociación de comerciantes y los propietarios de tiendas del centro histórico auspician y solicitan al Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) un nuevo estudio socioeconómico que describa la situación del territorio. En este estudio se destaca el caos que se genera en el tráfico de vehículos por la falta de regulación y estacionamientos, como también el desorden en el uso de los espacios públicos. Otro aspecto resultante fue la creciente actividad de buhoneros y vendedores ambulantes que requirieron organización, apoyo y legislación para regular su funcionamiento. Paralelamente, y durante estos dos años se desarrollan “mesas de trabajo” en las que se analizan en diferentes comisiones los problemas de la ciudad como parte de la investigación diagnóstica para la formulación del Plan Estratégico de la ciudad de Santiago. La problemática del centro histórico se conoce, discute y analiza en la Comisión

de Economía y Uso de Suelo. En febrero de 2002 el Ayuntamiento asume oficialmente el Plan Estratégico como Agenda de ciudad hasta el año 2010. El Plan, integra en las líneas estratégicas “Ciudad ordenada y habitable” y “Ciudad competitiva e integradora”²⁹ las acciones y proyectos a través de los cuales revitalizará y dinamizará la economía y la actividad comercial del centro histórico, así como los problemas del tráfico de vehículos, aprovechamiento de los espacios públicos y el tema de los vendedores ambulantes y buhoneros.

En el siguiente cuadro se indica para las líneas estratégicas de “Ciudad ordenada y habitable” y “Ciudad competitiva e integradora”, los principales proyectos que el Plan Estratégico de Santiago determinó se resaltan aquellos que aluden a esta experiencia de la sistematización.

29. Ver iniciativas y proyectos de las líneas estratégicas vinculantes a esta iniciativa. Ciudad ordenada y habitable (libro PES Págs. 257-258) y Ciudad Competitiva e integradora (PES Pág. 269)

Línea estratégica: Ciudad ordenada y habitable.

Fortalecimiento de un sistema de planificación y gestión del territorio que promueva el ordenamiento, control y articulación del espacio municipal y su entorno, considerando la funcionalidad, el equilibrio ambiental, la protección del patrimonio urbanístico-arquitectónico, el manejo de los riesgos sísmicos y la reducción del déficit de viviendas, equipamiento, infraestructura y servicios. Los programas y proyectos sinérgicos con esta experiencia son:

1) Programa de ordenamiento del territorio municipal e intermunicipal

Este programa surge como un interés de los actores involucrados en el proceso desarrollado por el PES, como un paso necesario para ordenar la distribución de inversiones en infraestructuras y servicios, el crecimiento de la ciudad, la relación estructural y funcional de Santiago con las ciudades y municipios colindantes, la distribución poblacional y la localización de las actividades económicas.

Objetivos

- Implementar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Santiago de los Caballeros y su entorno inmediato, considerando patrones de sustentabilidad ambiental, equidad social, competitividad económica y gobernabilidad territorial.
- Institucionalizar un proceso de ordenamiento territorial, a partir del involucramiento de los actores que participan de la construcción de la ciudad y de modalidades operativas de participación en la formulación y toma de decisiones.

Proyectos

- Elaboración del POT
- Institucionalización de los procesos de ordenamiento territorial
- Actualización y modernización del catastro municipal con un sistema de información geográfica

- Proyecto de mancomunidad metropolitana en la planificación intermunicipal

2) Programa de reducción del déficit cuantitativo y cualitativo de servicios

Este programa surge como una propuesta de solución al déficit creciente en los servicios de alcantarillado sanitario, energía eléctrica y transporte público urbano e interurbano de Santiago. En tal sentido, considera las capacidades de las instituciones públicas y las dinámicas operativas que favorecerían una mejor distribución de los recursos hacia la reducción del déficit de los servicios básicos de la población.

Objetivo

Implementar iniciativas de mejoramiento del sistema de producción y distribución de los servicios públicos, mejorando la eficiencia los recursos locales y los mecanismos de articulación entre entidades públicas y privadas en la planificación y gestión de los mismos.

Proyectos

- Proyecto de estacionamientos en el centro histórico.
- Finalización construcción circunvalación norte y la circunvalación sur
- Estudio para la ampliación de las avenidas y ejes viales principales de acuerdo al POT
- Mejoramiento de la señalización horizontal y vertical del sistema vial.
- Educación y concientización de las instituciones relacionadas con el transporte y el colectivo de usuarios/as.
- Colectivización transporte público con la participación al sector privado.
- Elaboración de un marco legal para regular la operación de terminales y unidades de taxis en el municipio.
- Implementación de terminales de taxis obligatoria
- Implementación de terminales de autobuses interurbanos fuera del centro de la ciudad.
- Peatonización del casco urbano de la ciudad.

b) Fase II. Más que una fase -en el estricto sentido de la palabra- es el momento en el que ubicamos toda la acción política al interior del Ayuntamiento y del Concejo de Regidores para la aprobación de todas las fuerzas políticas de decidir hacer alianzas con el sector privado para prestar servicios municipales a la ciudadanía. La Ley Municipal y posteriormente la Ley no. 449-06 sobre Contratación Pública de Bienes, Obras, Servicios y Concesiones proporcionan el marco jurídico-legal que aunado a la voluntad política, hacen posible la toma de estas decisiones y con ello, el visto bueno para la implementación de esta iniciativa. En el 2002 el Ayuntamiento llama a licitación pública la ejecución del proyecto de “parquímetros” para el centro histórico de Santiago.

Debe destacarse que se había venido trabajando en la temática de las concesiones, existiendo hoy a nivel nacional una Ley General de Concesiones que ha facilitado todo este proceso. Además se destaca que la concesión del Estacionamiento Municipales Regulados de Santiago, fue la segunda implementada por el Ayuntamiento.

c) Fase III. Ejecución: Para desarrollar e implantar el Sistema de Estacionamientos Regulados, ha sido necesario realizar dos concesiones. La primera en 2002 no logró desarrollarse y topo desde el inicio con el rechazo total de la ciudadanía. El análisis posterior sobre las causas del fracaso lo atribuyen a la falta de un plan de comunicación y relaciones públicas dirigido a la ciudadanía, a residentes y a comerciantes del centro histórico. El Ayuntamiento “enfrió” el proyecto, actualiza los estudios de lugar y en 2006 llama nuevamente a licitación internacional y otorga a la empresa Blue Parking Caribbean (BPC) la concesión del proyecto. Esta es la segunda concesión de este proyecto, y se realizó por 20 años renovables.

El 7 de julio del 2006, la Sindicatura anuncia oficialmente a la ciudad que el 75% de los ingresos que el Ayuntamiento tenga por concepto de pago por parquímetros se reinvertirán en el mejoramiento del centro histórico de Santiago. La concesionaria BPC está implantando el sistema desde el 2006. El sistema de vigilancia de los estacionamientos regulados también forma parte de la concesión de este proyecto.

No han dejado de presentarse rechazos y objeciones desde diferentes sectores de la ciudadanía, de

hecho, un grupo de personas que no residen en el casco histórico de la ciudad se han agrupado para protestar en contra de los parquímetros.

Resultados

- Diseñar, organizar e implementar el primer Sistema de Estacionamientos Regulado (SER) en la República Dominicana
 - Los dueños de tiendas estiman que las ventas en 2007 se incrementaron entre un 25% al 30% respecto al año anterior.
 - En centro histórico se generan 75.000 empleos
 - Hay 54.000 viajes diarios al centro histórico
 - Señalización de calles y espacios para parqueos
 - Significativa reducción del ruido.
- Implantar un centro de monitoreo como elemento fundamental de seguridad ciudadana en las zonas bajo control del sistema regulado de estacionamientos.
 - Se han instalado y operan las 24 horas, 16 cámaras de TV en circuito cerrado
 - Se han instalado 260 parquímetros
 - De letreros “se vende” se está pasando a “se alquila” lo que significa nuevas ocupaciones (calles Mella; Sánchez; Cuba; Spailat; San Luís)
 - Hay reducción del vandalismo urbano, especialmente durante el día
 - Se empieza a notar la revalorización de las viviendas y de algunos comercios
 - Se reconoce el derecho a los residentes.
- Monitoreo y control para prevenir el uso indiscriminado del espacio público.
 - Al día, la ocupación media por espacio (parqueo) es de 3 horas. Aproximadamente 16 vehículos por espacio, con un promedio de ocupación de 20 minutos por parqueo.
 - Se han creado 116 empleos directos nuevos con la entrada en operación de BPC
 - 680 espacios regulados
 - Se está descongestionando la circulación vial del centro histórico.



Inician uso tarjeta para parqueos en Santiago. El costo de emisión de la tarjeta es de RD\$800 que equivalen a 480 minutos disponibles instantáneamente para el uso en cualquier parquímetro del país

Presupuesto y aportes institucionales

La inversión total estimada por la concesionaria BPC para todo el proyecto es de 60 millones de pesos. A la fecha se han invertido 54 millones. Aproximadamente US \$1.765.000,00 dólares. Este monto ha sido invertido por la empresa BPC.

Perspectivas hacia el futuro

- Ampliación de las zonas con estacionamientos regulados a calles circundantes al centro histórico. Se está valorando la ampliación del sistema a otras áreas, avenidas y calles importantes de la ciudad, aunque estén fuera del casco histórico. Esto debe ser negociado con el Ayuntamiento y los principales actores de cada sector.
- Innovación tecnológica de moneda a tarjeta como medio de pago. Se estudian tecnologías para compra de tiempo de estacionamiento vía internet.
- Desarrollar en algunas partes del centro histórico zonas Wi-Fi para conexión gratuita a Internet.
- Está proyectado para final 2008, la instalación y funcionamiento de 37 cámaras de televisión en circuito cerrado para control, seguimiento y seguridad
- Participación directa de técnicos locales a la formulación y diseño de soluciones tecnológicas propias. Creación de soft-ware.

6.2.4 Análisis e interpretación de los resultados

Los factores de éxito: fortalezas y oportunidades de la experiencia

- Voluntad política de las autoridades edilicias y de los legisladores (regidores).
- Se aprendió oportunamente de los errores de la concesión anterior.
- Que la voluntad y decisión política se haga mantenido y sostenido pese al cambio en la administración municipal.
- El Ayuntamiento aprovechó e implementó en esta concesión, lo aprendido en la consultaría con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para instalar el Sistema Integral de Gestión Financiera Municipal (SIGEFM).
- Se experimentó un cambio de actitud en el funcionariado y en el colectivo de técnicos y técnicas frente al proyecto, pues en la medida de que los mismos se integran a la iniciativa y se hacen partícipes de la misma elevan su sentido de pertenencia.

Las debilidades de la experiencia:

- No se ha trabajado con la misma intensidad la problemática organizativa y social de los buhoneros y vendedores ambulantes, como se ha dado con las centrales de taxis para su organización y ubicación en sitios estratégicos
- El grupo de ciudadanos y ciudadanas organizados contra los parquímetros es pequeño y con pocas posibilidades de incidencia, aún así, pueden perturbar la consolidación de la experiencia.

Lecciones aprendidas y conclusiones:

- Para el actual gobierno de la ciudad, esta experiencia ha significado desarrollar y acumular una expertise valiosa para la capacidad de estructurar procesos de concesión. De tal suerte que actualmente se implementan tres iniciativas bajo esta modalidad de gestión.
- El Ayuntamiento debe mantener mayor presencia ante la ciudadanía, respecto a su rol en el proyecto y no solamente transmitir o dar la sensación de únicamente beneficiario-receptor del porcentaje del tributo por los parqueos y las sanciones.

- Desde nuestra perspectiva, se debe poner atención sobre la falsa expectativa que puede desarrollar el régimen de la concesión respecto a que la concesión per se es garantía de éxito y rentabilidad en la gestión. Esto pueda conducir a la entrega paulatina e “imperceptible” bajo concesión de áreas vitales, sensibles y propias, por no decir, exclusivas al gobierno local.
- Se ha incorporado la iniciativa del Sistema Municipal de Estacionamiento Regulado, en los planes de city marketing de la ciudad, muy en especial en las campañas diseñadas.
- Se ha reforzado la alianza pública-privada en este proyecto, dado que la empresa y sus técnicos se han integrado a otras iniciativas estratégicas de la ciudad muy en especial en el desarrollo estratégico del centro histórico de la Ciudad de Santiago de los 30 Caballeros.

6.3 El Carnaval Vegano: Integración y creatividad entre la autoridad local y la sociedad civil del municipio de La Vega

*Por: Félix Santos Mora
Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU)*

6.3.1 Resumen de la experiencia

El proyecto se ha ejecutado mediante la integración entre las autoridades municipales de La Vega y los diversos sectores sociales, económicos y culturales para mejorar y potenciar el carnaval de esta ciudad de modo que su impacto económico, social y cultural pueda ser aprovechado al máximo.

6.3.2 Marco contextual

Contexto en el que se desarrolló la experiencia

El Municipio (y ciudad) de La Concepción de La Vega, está ubicado en la provincia de La Vega en el centro de la República Dominicana, específicamente en el valle más fértil del país, con fuertes tradiciones agrícolas, agropecuarias y más recientemente agroindustriales.

La provincia también ha tenido cierta relevancia en actividades de turismo de montaña y en el turismo cultural a partir de la importancia adquirida por el carnaval.

En el Municipio de La Vega se celebran manifestaciones de carnaval desde la época de la colonia; por cientos de años esas manifestaciones culturales se han ido transmitiendo de generación en generación. Desde hace casi 20 años, el carnaval se ha convertido en la actividad festiva, popular y cultural más importante del municipio y en una fortaleza en cuanto al DEL en la medida que atrae a tantas personas de todos los litorales que puedan traer inversiones, activación del comercio y por tanto empleos directos e indirectos.

Comienza generalmente el último domingo de enero y concluye el último domingo de febrero o primer domingo de marzo de cada año, aunque las actividades preparatorias se realizan durante todo el año y las de lanzamiento y promoción se extienden desde tres o cuatro meses antes de que se inicie formalmente la fiesta popular.

Antecedentes

El carnaval de La Vega no es sólo una fiesta de importancia en la cultura y la identidad de la comunidad que lo realiza, sino que desde hace ya años se ha convertido en una importantísima actividad económica con implicaciones en el turismo, la artesanía e industria de consumo local y otras diversas actividades económicas, pues si bien en su realización directa intervienen o se movilizan casi 100 grupos carnavalescos, también se incorporan otros cientos o miles a través de servicios de hoteles, restaurantes, transportes, espectáculos conexos, guías turísticos, fotógrafos, músicos, etc. Los visitantes al carnaval son decenas de miles, procedentes de todo el país y del extranjero.

Atendiendo a esta significación el gobierno local, junto a representantes de los demás actores del Municipio participantes en la organización y celebración del carnaval, decidieron gestionar este evento en provecho de la Municipalidad y organizarlo adecuadamente. En el año 1988 se constituye la Unión Carnavalesca Vegana (UCAVE) la cual fue incorporada como un patronato conformado por la Municipalidad

(Ayuntamiento y sociedad civil) por el poder ejecutivo con el decreto 386 del año 1991, pasando a ser una institución independiente

Esta entidad surge para brindar un carácter institucional en la organización y ejecución del carnaval que desde décadas atrás se venían realizando en el municipio. De este modo UCAGE es la institución que se encarga cada año de los preparativos de marzo a enero cuando se elige el Comité Organizador del Carnaval Vegano, (COCAVE) presidido por el síndico del municipio (alcalde) y es este Comité quien lleva a cabo el montaje y administración del mismo. Hay que destacar que en los últimos 5 años el carnaval vegano se ha ido fortaleciendo dando al municipio cada año un incremento de la tasa de retorno y una mayor generación de empleos y adquiriendo una proyección nacional que distingue a La Vega como la comunidad que lleva el liderazgo en la organización y desarrollo de carnavales en todo el país.

6.3.3 Presentación de la experiencia

La situación problema

Hasta el establecimiento de la UCAGE, cada sector activo del Municipio de La Vega actuaba por cuenta propia en la participación en el carnaval, las comparsas, etc. Diferentes grupos tenían direcciones que actuaban de manera independiente; del mismo modo los comerciantes independientes y la gente del pueblo montaban negocios provisionales durante el carnaval, diferentes compañías patrocinaban grupos, así mismo colocaban su publicidad en diferentes lugares de la ciudad, carreteras y caminos del país.

Frente a la dispersión, diferentes personalidades, folkloristas, historiadores, profesionales, comerciantes, agrupaciones barriales, ONG's y el Ayuntamiento se unieron para iniciar un proceso de integración y organización del carnaval, buscando mejorar y potenciar en todos sus aspectos, para lo cual se formó el Comité que pronto se llamó Unión Carnavalesca Vegana (UCAGE). Este Comité trata por primera vez la elaboración de un plan con objetivos compartidos y reglas que sirviera para sentar la base de institucionalizar el carnaval bajo criterios económicos, culturales y sociales.

Los objetivos de la iniciativa

Finalidad:

- Contribuir a mejorar la calidad de vida del municipio.
- Fomentar la convivencia pacífica entre los pueblos.

Objetivo general de la iniciativa:

- Fortalecer e institucionalizar el carnaval vegano para potenciarlo, proyectarlo, incrementar la generación de ingresos para los diversos sectores sociales y económicos y la municipalidad, brindando un espacio de manifestaciones sociales y culturales.

Objetivos específicos:

- Incrementar la generación de empleo fijo en el municipio en por lo menos 300 empleos directos.
- Generar 10,000 empleos temporales en el municipio.
- Aumentar los arbitrios municipales y otros ingresos del Ayuntamiento.
- Activar el turismo, la artesanía y el comercio veganos.
- Reforzar los valores sociales y culturales del municipio.
- Incrementar cada año el número de visitantes en el municipio (de procedencia dominicana y extranjera)

Meta estratégica propuesta

Organizar e institucionalizar el carnaval vegano como la principal atracción cultural del Caribe con el fin de que sea sostenible con el tiempo y contribuya al desarrollo económico del municipio

Los actores involucrados:

- Ayuntamiento municipal: Co-liderazgo en la representación e integración social en el carnaval; ordenamiento urbano, tránsito, seguridad y uso del espacio público durante el carnaval, legitimación y regulación mediante resoluciones u ordenanzas del concejo municipal, cobro de arbitrios y tasas, limpieza y ornato del espacio público.
- Unión Carnavalesca de La Vega (UCAGE): Co-liderazgo en la representación e integración social en el carnaval, representación y organi-

zación corporativa del carnaval frente a terceros. Planeación de la estrategia de promoción y mercadeo del carnaval.

- Grupos y comparsas participantes en el carnaval: Protagonismo principal en la realización del carnaval como espectáculo cultural.
- Asociaciones de comerciantes: Co-liderazgo en la representación y organización del carnaval.
- Artesanado y sastres: Principales protagonistas tras bambalinas del carnaval a través de la creatividad en la producción de los motivos y estilos que se despliegan en las actividades del carnaval. Constituyen una pujante industria local que trabaja todo el año y que emplea de forma permanente a varios centenares de munícipes
- Hoteles, bares y restaurantes: Principal rol en la prestación de servicios de restauración y acogida a los visitantes tanto dominicanos como extranjeros, son la principal fuente de empleos directos temporales durante el carnaval. Son también la vía para la puesta en mercado de los productos agropecuarios y de consumo que se dirigen a los turistas.
- Historiadores y folkloristas del Municipio: Imprescindibles en la organización, validación, promoción, interpretación y asimilación del carnaval y su desarrollo. Forman parte de la unión carnavalesca y acompañan todas las actividades oficiales de promoción y lanzamiento.
- Secretaria de Estado de Turismo: Acompaña la promoción turística del carnaval y su proyección internacional, regula los establecimientos y servicios de hospedería y turismo.
- Secretaria de Estado de Cultura: Cobro de impuestos y tasas. Acompaña la promoción turística, cultural y nacional del carnaval, fomenta actividades de asimilación e identidad alrededor del carnaval.
- Gobernación Provincial: Co-liderazgo en la representación y promoción del carnaval.
- Fuerzas Armada y Policía Nacional: Aporte en la seguridad, organización y protección ciudadana, fundamentalmente a través de los agentes de la Autoridad Metropolitana del Transporte y la Policía Nacional.
- Empresas nacionales de comunicaciones, licores, banca: Financiamiento, mediante contratos de derechos de imagen, promoción y marcas, de las actividades del carnaval, su proyección nacional e internacional.

El desarrollo metodológico de la experiencia (procedimiento):

El Ayuntamiento, los representantes de las asociaciones comerciales, la Secretaria de Turismo y la Secretaria de Cultura, así como la gobernación provincial y otras personalidades del municipio decidieron dividir el carnaval en dos etapas. La primera etapa corresponde a UCARE y la segunda a COCAVE esta son:

- a) Periodo de 10 a 11 meses antes del carnaval, durante dicho intervalo de tiempo se organiza y gestiona toda la logística y políticas generales del carnaval lo que incluye organización, calificación y admisión de grupos e instituciones terminando con la conformación del comité organizador de dicho carnaval. La responsabilidad de esta etapa recae sobre la Unión Carnavalesca Vegana.

En esta etapa están activos la industria de las carretas, trajes, vestido, accesorios y otros elementos usados en el carnaval

Dos meses antes de la celebración se inician las reuniones y coordinaciones casi en sesión permanente con todos los actores. Las atribuciones de las entidades participantes son entre otras cosas:

- Ayuntamiento: garantía y permiso para uso de espacio, imagen y organización de la ciudad, ventas y cobros de arbitrios por publicidad de las empresas.
 - UCARE: motivación y organización del evento, evaluación e inscripción de las comparsas y/o grupos participantes.
 - Comercializadora: difusión, recreación y aportes de autogestión
 - Gobernación y Secretaria de Turismo: publicidad
- b) La segunda etapa tiene como atribuciones de la organización específica del carnaval así como su administración, esto incluye organización de las distintas actividades carnavalesca y la distribución, asignación y control de los espacios a usar por los grupos e instituciones participantes y por el público en general.

En esta etapa las empresas de transportes ofertan

desde las diferentes provincias, zonas turísticas y el exterior tours hacia el municipio de La Vega. Participan alrededor de 24 empresas y 50 operadores independientes.

Los hoteles, bares, restaurantes, discotecas, tiendas provisionales se abarrotan de clientes y junto a la actividad misma del carnaval generan alrededor de 8.000 empleos temporales.

Resultados

La organización e institucionalización de este evento ha arrojado resultados favorables al desarrollo de La Vega, entre estos se destacan:

- Incorporación de las Secretarías de Turismo y de Cultura.
- Incorporación de empresarios del sector privado.
- Activación directa o indirectamente de todo el comercio local.
- Surgimiento de unos 200 negocios temporales.
- Creación de unos 8.000 empleos temporales y 200 permanentes.
- Movilización de unos 500 millones de pesos durante el año.

Perspectivas hacia el futuro

Haber logrado que la organización de este evento funcione con notable niveles de institucionalidad, incorporando a organizaciones públicas y privadas orientadas por planes, dando al traste con la situación de espontaneidad anterior y con los resultados obtenidos es garantía de la sostenibilidad de este importante evento de la cultura vegana

6.3.4 Análisis e interpretación de los resultados

Factores de éxito: fortalezas y oportunidades

- Potenciación de la experiencia de integración y liderazgo compartido en el desarrollo local.
- Fortalecimiento del rol del gobierno municipal en el liderazgo local.
- Desarrollo de una imagen e identidad distintivas de La Vega tanto en el ámbito nacional como internacional.
- Integración de instituciones estatales.

- Integración de instituciones privadas y no gubernamentales.
- Integración de la población de La Vega, de los dominicanos ausentes y del turismo.
- Integración del comercio local.
- Capacitación del personal y grupos activos del carnaval.

Debilidades

- Todavía existen sectores comerciales con actuación independiente respecto de las estrategias centrales del carnaval.
- El aprovechamiento estratégico del carnaval como factor de representación y experiencia positiva de integración económica, cultural y social es insuficiente: La Vega existe todo el año, como existe el proceso de preparación del carnaval. La imagen y potencia del evento cultural puede ser el punto de partida de un desarrollo económico local y regional.
- Alta aglomeración población en relación a los espacios disponibles, así como con los estacionamientos y espacios públicos.
- Alto costo de los vestidos y caretas del carnaval que limita la participación de expresiones populares más llanas, lo que puede tender a estandarizar y debilitar el fenómeno como expresión de cultura popular en el futuro.

Lecciones aprendidas

- La realización ha sido posible gracias a la unificación por medio de un espacio cultural de diversos sectores de la municipalidad, mostrando como se puede aprovechar una potencialidad cultural para fines económicos.
- La gestión del gobierno local de concertar con la industria cultural, el comercio formal e informal para proyectos como estos que benefician la municipalidad.
- Implementación de proyectos de autogestión municipal

ISBN 978-996880950-4



9 789968 809504

La profundización de la democracia en el ámbito municipal exige a las autoridades locales presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en temas de desarrollo productivo y de empleo. De esta forma, el fortalecimiento de la gestión municipal para el desarrollo económico local y la competitividad territorial es una etapa importante en el proceso de desarrollo institucional de los gobiernos locales, hacia sistemas y funciones de gobierno más avanzadas.

En este contexto, resulta clara la necesidad de analizar las posibilidades de los gobiernos municipales de potenciar su liderazgo en procesos de desarrollo económico local a través de políticas y herramientas eficaces.

La presente **Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local** pretende brindar herramientas para que los gobiernos locales puedan enfrentar el gran reto que supone la competitividad territorial, la lucha contra la pobreza y la promoción del trabajo decente. Es decir, que las municipalidades y sus formas asociativas logren una mirada estratégica más allá de la simple promoción empresarial, que permita resultados e impactos en los ingresos y mejores condiciones de trabajo de las personas de nuestros países.

