



FUNDACIÓN PARA EL DESARROLLO LOCAL Y EL
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL E INSTITUCIONAL
DE CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE
-FUNDACIÓN DEMUCA-

**Lineamientos estratégicos y de actuación para la
promoción del Desarrollo Económico Local en
Centroamérica y El Caribe**

Fundación DEMUCA

Créditos:

Juan Manuel Baldares
Coordinador Regional
Programa de Fortalecimiento
Institucional

Coordinación Editorial:

Fanny Ramírez Esquivel
Coordinadora Regional
Programa de Comunicación

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación	7
1. Introducción	12
Definición de desarrollo económico local	14
2. Contexto y Justificación	14
3. Objetivo Institucional de la Fundación DEMUCA en el tema DEL	17
4. Líneas de Actuación	17
Nivel Regional	18
Nivel Nacional	19
Nivel Territorial	20
5. Principios y Criterios Estratégicos	32

Presentación

A finales de la década de los ochenta nace el Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Programa DEMUCA) como una iniciativa de cooperación para acompañar los procesos de pacificación y democratización suscitados tras los acuerdos de paz y las reformas del Estado implementadas en los países centroamericanos.

Desde su creación el Programa se orientó hacia la promoción de un gobierno local democrático y autónomo mediante el apoyo al fortalecimiento de la capacidad de gestión para la prestación de los servicios básicos, las finanzas y la capacitación de los gobiernos locales sobre su responsabilidad democrática.

En 1995, se constituye la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA). La iniciativa se promueve desde la coordinación del Programa, con el respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), los representantes de la Federación de Municipios del Istmo Centroamericano (FEMICA) y las Asociaciones Nacionales de Municipios de Centroamérica

Su objetivo primordial es el fortalecimiento de los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe, con el fin de generar la capacidad institucional suficiente para que estos puedan trazar sus propias políticas y estrategias de desarrollo sostenible, a efectos de mejorar las condiciones y prácticas de gestión política, técnica y administrativa en el sector municipal.

A partir de la realidad jurídica e institucional de los países de la región centroamericana y de República Dominicana, la Fundación DEMUCA ha contribuido al fortalecimiento institucional y modernización del sistema municipal, facilitando procesos de cooperación entre los propios gobiernos municipales y de colaboración con otros programas y entidades nacionales.

En ese sentido, se han apoyado procesos asociativos y de cooperación intermunicipal para asegurar un mejor funcionamiento de los gobiernos y administraciones municipales; generando propuestas políticas y estratégicas de desarrollo y cohesión territorial de la gestión pública. De forma complementaria se ha facilitado la instrumentación de propuestas de descentralización del Estado, tomando en cuenta que ello constituye un aspecto esencial del proceso democratizador, en el cual se proporciona a la vida local de un nuevo dinamismo, capaz de promover iniciativas concretas, equitativas y solidarias.

Por tanto, la Fundación DEMUCA pretende que sus acciones coadyuven en la creación e implementación de un modelo de desarrollo creado desde lo local y dirigido a un ámbito de actuación más amplio, donde sus iniciativas nacionales y regionales contribuyan a realizar aportes significativos para los gobiernos locales.

Para la Fundación, la base del sistema político son los gobiernos locales. Como expresión del Estado en el territorio, las municipalidades son instituciones democráticas reconocidas constitucionalmente en todos los países de la región. Al ser las instituciones más cercanas al ciudadano, éstas son las llamadas a desempeñar funciones democráticas de impulso y gestión del desarrollo cada vez más significativas. La Fundación define dos ejes estratégicos:

Asociativismo: los municipios tienen la posibilidad de asociarse de forma voluntaria con el fin de abordar conjuntamente la defensa de su autonomía; o bien, fortalecer las potencialidades comunes o resolver muchos problemas que, debido sus características y criterios de racionalidad económica y eficiencia técnica y administrativa, resultan difíciles de afrontar de manera individual.

Descentralización: es el proceso mediante el cual se transfieren competencias y los medios necesarios para

su ejercicio entre los diferentes niveles de gobierno (gobierno central -gobierno local). Este proceso es esencial para la consolidación de las prácticas del desarrollo integral, basado en la cohesión territorial, social y económica.

El Diagrama N° 1 ilustra la interacción de los conceptos según los ejes estratégicos y la propuesta de fortalecimiento municipal anteriormente mencionada:

Diagrama 1



Fuente: Fundación DEMUCA 2005 Memoria Institucional

El Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 establece que la descentralización, entendida como línea estratégica de prioridad para el conjunto de sus actuaciones. Además agrega que el ámbito municipal y regional, constituyen escenarios idóneos para la ejecución de todas las políticas de desarrollo en general y, particularmente, de desarrollo institucional. Dos líneas estratégicas confluyen en el ámbito del fortalecimiento local, en cuyo desarrollo España acredita una amplia experiencia:

- El proceso de descentralización competencial del Estado hacia los entes locales, entendido como transferencia de poder y creciente capacidad política para la gestión del gasto público.

- El fortalecimiento municipal, entendido como el apoyo a la generación de capacidades de tipo político y técnico instaladas en los entes locales.

En armonía con lo antes expuesto del Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 y con la priorización de las Asociaciones de Municipios de Centroamérica y la República Dominicana; los programas regionales de la Fundación DEMUCA, a saber: Programa Regional de Fortalecimiento Institucional, Programa Regional de Incidencia Política, Programa Regional de Multiculturalidad y Equidad, Programa Regional de Comunicación, y el Programa Regional de Gerencia del Conocimiento, pretenden contribuir de forma planificada, estratégica, coherente e integrada a dichas líneas de intervención.

Para el cumplimiento de esta finalidad se pretende estimular y promover el conocimiento científico, técnico y operativo que transmitido con adecuados procesos de formación y capacitación; se faculta generar, promover, reflexionar, modificar, crear e incidir en aquellas iniciativas y políticas públicas cuyos efectos directos o colaterales posean algún impacto en la esfera municipal en Centroamérica y el Caribe, así como en todos aquellos procesos vinculados con el fortalecimiento de la autonomía financiera, política y administrativa de los gobiernos locales. Lo anterior exige convertir el conocimiento y la información en una herramienta de acción, para lo cual será necesario el uso de adecuadas metodologías de mediación pedagógica.

¹ Agrega el Plan Director de la Cooperación Española 2005 – 2008 que serán actuaciones prioritarias: **a)** el apoyo a los procesos de institucionalización democrática de los entes locales; **b)** el apoyo a la planificación estratégica y gestión por resultados en el ámbito municipal o supramunicipal; **c)** el fortalecimiento de las capacidades de control del suelo, ordenación territorial; la mejora en la gestión de recursos públicos – humanos, financieros y tributarios – en la elaboración de políticas públicas; **d)** el fortalecimiento de la ordenación urbanística, habitabilidad básica y desarrollo sostenible; **e)** la promoción integrada de la economía local, aprovechando la capacidad de liderazgo de los municipios; el fortalecimiento de servicios públicos esenciales y servicios sociales; **f)** el apoyo a las mancomunidades para la gestión de servicios integrados; **g)** el apoyo a la cultura como instrumento de desarrollo local; y **h)** apoyo a la incorporación de las nuevas tecnologías del conocimiento en la Administración Local.

Es por tanto que el trabajo en redes, y específicamente con las Asociaciones de Municipios constituye la estrategia de intervención por excelencia. Asumiendo esta intervención como un principio operativo, se pretende crear adecuadas sinergias entre la reflexión, el pensamiento y la acción-transformadora, convirtiendo así el conocimiento en una herramienta operativa a disposición del fortalecimiento de la autonomía municipal financiera, administrativa y política. De esta forma se logra la cogestión de acciones entre diversos actores del sector municipal con miras a promover procesos de políticas públicas de abajo hacia arriba.

1. Introducción

Preocupados por el gran desafío que enfrentan los gobiernos locales de Centroamérica y El Caribe en materia de gobernabilidad local, la Fundación DEMUCA con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en el marco del proyecto “Apoyo al Municipalismo y al Poder Local en Centroamérica y El Caribe”, presenta su estrategia institucional “Lineamientos estratégicos y de actuación para la promoción del Desarrollo Económico Local en Centroamérica y El Caribe”.

Este documento pretende ser una guía de referencia para las asociaciones nacionales de municipalidades, mancomunidades y municipalidades de la región que enfrentan diariamente, el reto de administrar, planificar y ordenar sus municipios en busca de una mayor competitividad territorial. Se espera, también, por medio de este documento, generar conciencia sobre la importancia del liderazgo que deben asumir las municipalidades, como instituciones democráticas del Estado más cercanas al territorio, durante los procesos de desarrollo local.

La información presentada proviene principalmente del trabajo y experiencia de la Fundación DEMUCA en apoyo a procesos de desarrollo local en la región y de las ponencias y resultados del Encuentro Regional “Roles y retos de las municipalidades para el fortalecimiento de la competitividad territorial y la promoción del desarrollo económico local en Centroamérica y El Caribe” realizado los días 20 y 21 de septiembre de 2007 en El Salvador, con la participación de alrededor de 100 autoridades y técnicos municipales de toda la región.

Los lectores y lectoras tienen a su disposición un documento que de manera breve y clara analiza inicialmente el estado de la situación en la región en cuanto a su contexto social y económico. Y con base en esta primera valoración, se analiza la necesidad de potenciar el papel de los gobiernos locales en procesos de desarrollo económico local. Luego,

se proponen un conjunto de lineamientos de actuación y estratégicos que sirven de guía para la formulación de iniciativas de desarrollo económico local.

Estaremos satisfechos si este documento promueve en la región acciones de desarrollo económico local equitativo y en armonía con el medio ambiente, emprendidas desde los gobiernos locales y en coordinación con la sociedad civil, sector productivo, instituciones públicas y la ciudadanía.

Definición de desarrollo económico local (DEL)

La Fundación DEMUCA entiende el desarrollo económico local 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.

Asimismo, y siguiendo al economista latinoamericano Celso Furtado, es importante destacar que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría en la capacidad asociativa. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico. Por ello, aunque comúnmente se relaciona el desarrollo con mayor ingreso y menor pobreza, realmente estas variables no lo explican de manera integral, ya que el desarrollo solamente se concreta cuando la sociedad es capaz de canalizar sus fuerzas económicas y sociales de manera conjunta.

2. Contexto y justificación

De partida, es importante realizar un breve análisis del contexto socio-económico regional. Como primer punto, en Centroamérica y República Dominicana se encuentran actualmente algunos de los mayores índices de desigualdad de riqueza a nivel mundial, los cuales durante los últimos 15 años han venido aumentando o estancándose, no sólo internacionalmente, sino también dentro de cada país.

En cuanto a la pobreza, en la región, una de cada dos personas son pobres y una de cada cuatro están en condiciones de pobreza extrema. La pobreza también está distribuida de manera desigual a lo largo de la región, siendo las áreas rurales (50% del territorio) las más afectadas ya que en ellas se concentra cerca del 70% de la pobreza total. Al verse la ruralidad tan fuertemente

afectada, urge la necesidad de fomentar en ellas más y mejores políticas de desarrollo y competitividad.

En este sentido, durante las últimas dos décadas parte importante de las políticas económicas en la región se han concentrado en buscar un ajuste y equilibrio macroeconómico que favorezca el desarrollo de los mercados internos, y que sobre todo promueva el sector exportador. Ya para los primeros años del 2000 la mayoría de los países de Centroamérica y El Caribe habían avanzado suficientemente en la resolución de sus problemas de estabilidad macroeconómica, por lo que empieza a ponerse atención también en otros tipos de estrategias económicas.

Surge, entonces, una mayor preocupación por las grandes disparidades entre los territorios subnacionales y la necesidad de promover políticas que promovieran su desarrollo. A su vez, resulta que en el marco de la economía globalizada y la firma de tratados de libre comercio, potenciar la competitividad de los territorios basándose en el uso estratégico de sus recursos ambientales, culturales, económicos, institucionales y sociales resulta una exigencia cada vez mayor. Todo ello requiriendo diseñar políticas que promuevan un desarrollo más sostenible y plural, tanto físico como social. Asimismo, es importante destacar que el enfoque de las políticas públicas ha tendido a ser sectorial, lo cual ha creado un vacío de políticas de Estado que promuevan la competitividad desde un enfoque territorial.

En este contexto, el desarrollo económico local se convierte en una política prioritaria. Como hacen notar la mayoría de analistas al considerar la situación política y económica en la región, buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local surgen como reacción a las situaciones de crisis económica en los municipios y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. Asimismo, la profundización de la democracia en el ámbito municipal

en general ha supuesto la introducción de mayores exigencias a los responsables públicos territoriales para presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y del empleo a nivel local. 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.

Las relaciones económicas han sido a través de la historia inherentes a la vida del municipio, sin embargo, en estos tiempos estas relaciones adquieren especial importancia. Por eso, el municipio, escenario de la más amplia representación de la vida y convivencia humana, debe convertirse en agente propulsor de la actividad económica.

La globalización ha activado en todas partes una reafirmación de lo local. En la medida que se ensancha el horizonte de nuestro mundo, crece la necesidad de fortalecer el sentido de pertenencia. Este fenómeno universal adquiere características especiales en América Latina y concretamente en Centroamérica y El Caribe, lugar en el que han ocurrido experiencias políticas sumamente esperanzadoras.

Potenciar lo local es un punto para el avance en lo regional, pues de hecho la unión más sólida es aquella que se basa en los intereses concretos de la ciudadanía y no en la retórica artificiosa. Lo local no se define precisamente por la frontera sino por ser un lugar de encuentro, la relación propia del municipio es la de vecindad, trasladar esta relación más allá de las fronteras de los estados, fomentando la relación entre los ciudadanos, es fomentar una región en paz. Una paz que no puede recibir propiamente tal nombre si no está basada en un desarrollo justo.

Se debe recordar que el objetivo de la política es la búsqueda del bienestar de los ciudadanos. Así pues, plantear que el municipio es propulsor del desarrollo

económico local es de suma importancia. Desde la vida local es de donde mejor se puede percibir la realidad del bienestar que pueden alcanzar la ciudadanía y su sector productivo y no desde las frías cifras de los estudios macroeconómicos o instituciones de carácter central. En la tarea de fomentar el desarrollo de un país y toda una región, los municipios se convierten en actores fundamentales por tener la capacidad de potenciar el desarrollo en sus propios territorios.

3. Objetivo institucional de la Fundación DEMUCA en desarrollo económico local

Por medio de sus programas y proyectos, la Fundación DEMUCA contribuye con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y sus formas asociativas para liderar y articular procesos de desarrollo económico local en sus territorios.

Es decir, el objetivo de la Fundación no es el desarrollo local *per se*, sino más bien el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales para liderar dichos procesos.

4. Líneas de actuación

Siguiendo los ámbitos de actuación propios de la Fundación DEMUCA, su estrategia institucional en materia de desarrollo económico local también se divide en líneas de actuación a nivel regional, nacional y territorial. En su conjunto, las siguientes líneas de actuación se plantean como los ejes operativos y vertebradores de un proceso integral de apoyo a los procesos de desarrollo económico local en la región.

Nivel regional

En el ámbito regional, las líneas de actuación buscan contribuir a la generación e intercambio de conocimiento sobre políticas y estrategias de desarrollo económico local que puedan ser adaptadas en todos los países. Para ello, se tienen contemplado el apoyo a iniciativas de formación e inducción formales e informales.

a. Diplomado en Desarrollo Económico Local

En el 2009 la Fundación DEMUCA tiene previsto la apertura de su Diplomado en Desarrollo Económico Local. Por medio de dicho Diplomado se pretende apoyar en la creación de una masa crítica de funcionarios y autoridades municipales capacitados en esta temática. Asimismo, el Diplomado se potenciará como un espacio de investigación y generación de conocimiento constante.

b. Investigaciones regionales

La Fundación DEMUCA promoverá investigaciones regionales con el fin de conocer la realidad centroamericana en cuanto a sus procesos de desarrollo económico local y promover la generación de políticas y estrategias propias para su entorno. Siguiendo su objetivo institucional de fomento a la creación de capacidades instaladas en el territorio, y a sabiendas que toda estrategia debe de responder a las distintas condiciones y prioridades de los distintos países, los procesos de investigación serán realizados a través de redes regionales de trabajo. Por medio de las redes también se fortalecerán los procesos de difusión de información.

c. Encuentros regionales y pasantías

Con el fin de promover el intercambio de experiencias y conocimiento entre los países de la región, se realizarán encuentros regionales y pasantías bilaterales. Los encuentros se ligarán a procesos de investigación, con el fin de que sean un espacio para su validación y divulgación. Por ello, se conciben, como una de las etapas principales

dentro de los procesos regionales de investigación a través de redes de trabajo.

En cuanto a las pasantías, estas se realizan entre municipalidades, mancomunidades o asociaciones nacionales de dos o más países y tiene como objetivo conocer de manera cercana y detallada una experiencia concreta.

Nivel nacional

A nivel nacional, la Fundación DEMUCA trabajará de manera cercana con las Asociaciones Nacionales de Municipalidades para la promoción de estrategias de desarrollo económico local, mejora de las capacidades institucionales locales para liderar dichos procesos y en la oferta de programas de capacitación que puedan ser accesibles a una población más amplia (que el Diplomado Regional).

a. Apoyo a las asociaciones nacionales de municipalidades

A nivel nacional se trabaja en alianza con las Asociaciones Nacionales de Municipalidades con el fin de potenciar sus capacidades institucionales de propuesta, negociación e incidencia en materia de desarrollo económico local.

Por ello, uno de los primeros pasos es apoyar a las Asociaciones Nacionales en la construcción de su estrategia institucional de desarrollo económico local. Con base en este posicionamiento institucional, se apoyará a las Asociaciones en el análisis, definición y negociación de reformas y propuestas legales que fortalezcan las capacidades institucionales de los gobiernos locales para asumir un papel de liderazgo en los procesos de desarrollo económico local.

A su vez, se promueve el papel de las Asociaciones como multiplicadoras de conocimiento y estrategias entre las municipalidades y mancomunidades del país.

b. Capacitaciones

La Fundación DEMUCA tiene previsto apoyar procesos de capacitación por país en materia de desarrollo económico local. En primera instancia, se responde de esta manera a la necesidad de ampliar el número de personas capacitadas en el Diplomado de Desarrollo Económico Local. Asimismo, las capacitaciones nacionales permitirán ajustar los contenidos desarrollados a las realidades y necesidades propias de cada país y servirán de plataforma para divulgar y profundizar los alcances y resultados de las investigaciones regionales.

Nivel territorial

A nivel territorial, el trabajo se concentra con mancomunidades y municipalidades. Mientras las primeras tres líneas de actuación planteadas son indispensables para cualquier tipo de iniciativa, las otras tres podrán ser incorporadas a lo largo del proceso según las posibilidades y prioridades definidas por los actores en el territorio.

a. Fortalecimiento de la gestión de las competencias básicas municipales

Como primer paso de toda estrategia de desarrollo económico local, 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 al inicio de un proceso de impulso al desarrollo local.

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, tienen 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.

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.

Simplificación de trámites

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. Para ello, la implementación de “ventanillas únicas”, donde se puedan realizar de manera integrada todos los trámites necesarios y la creación de oficinas municipales de apoyo, donde el productor/a pueda ser asesorado sobre dichos procedimientos, son dos mecanismos válidos.

Manejo de desechos sólidos y líquidos

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.

Rastros municipales

Los rastros municipales, similar a los mercados, juegan un muy importante papel como promotores de encadenamientos económicos en las cadenas productivas 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.

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 ciudadanos 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.

b. Construcción de pacto territorial común: articulación de actores

Todo proceso de desarrollo económico local conlleva primero un pacto territorial local, lo cual se da cuando

los distintos actores sociales y económicos se ponen de acuerdo en una visión común de futuro. Dicho pacto potencia las sinergias y direccionalidad necesaria para que el conjunto de actores, cada uno dentro de sus competencias y posibilidades, contribuyan al cumplimiento de un fin último compartido. La coordinación de los distintos actores e instituciones involucrados en un territorio, y la definición de una visión común, es realmente el mayor reto de todo proceso de desarrollo económico local, dado que normalmente hay intereses diversos entre todos los sectores.

Asimismo, como corolario se debe tener claro que en procesos de desarrollo económico local, la suma de intereses no lleva siempre a la maximización del bien general. Por ello, la solución no es simplemente identificar las prioridades de los distintos actores y agregarlas, sino lograr su cohesión en un solo proyecto compartido de beneficio común. Dicho objetivo es posible por medio de sinergias, trabajo conjunto y el capital social existente en el territorio.

En la misma línea, otro aspecto importante es la coordinación entre instituciones públicas (con presencia en el territorio) que potencie la canalización eficiente de sus recursos siguiendo una agenda común de desarrollo. Ante la realidad de estados tan centralizados como los de Centroamérica y República Dominicana, donde gran porcentaje de los fondos públicos son ejecutados por instituciones del gobierno central, es prioritario coordinar la utilización de estos recursos según las necesidades y visión compartida propia del territorio, y no según la lógica de políticas nacionales estandarizadas.

Igualmente necesaria y estratégica es la coordinación público-privada, siguiendo los fundamentos de la responsabilidad social empresarial. Para ello, es importante trascender del apoyo tipo asistencialista que normalmente brinda el sector privado, a un concepto de coordinación y cooperación, que al potenciar la competitividad del territorio, es de mutuo beneficio.

El asociacionismo empresarial también es un componente esencial de todo proceso de desarrollo, ya que promueve el intercambio de conocimiento, la generación de economías de escala, y así, el aumento de la competitividad general de las empresas.

A su vez, el asociacionismo municipal es otro elemento común a promover. En Centroamérica y El Caribe, los municipios tienen la posibilidad de asociarse de forma voluntaria con el fin de resolver problemas que, debido a sus características y criterios de racionalidad económica y eficiencia técnica y administrativa, resultan difíciles de afrontar de manera individual. Debido a las debilidades económicas y administrativas que experimentan individualmente un alto porcentaje de municipalidades en la región y la necesidad de afrontar retos supramunicipales, el asociacionismo municipal es la estrategia principal de la Fundación para la promoción de procesos de fortalecimiento institucional locales.

Específicamente en el tema del desarrollo económico local, la creación y desarrollo de formas e instrumentos de cooperación, coordinación y gestión intermunicipal es esencial ya que la productividad de los territorios depende y trasciende las divisiones político-administrativas de los municipios. El éxito de toda iniciativa de desarrollo local en gran medida depende del ámbito de su escala.

Desde el punto de vista operativo, esta línea de actuación se puede promover por medio del apoyo a procesos plurales y participativos de planificación estratégica territorial. Eso sí, se debe asegurar que la elaboración del Plan de Desarrollo no es un fin por sí mismo, sino simplemente el primer paso del proceso.

c. Fortalecimiento de la institucionalidad local

Es esencial tener conciencia de que la elaboración e implementación de todo Plan de Desarrollo estrictamente

debe estar acompañado de forma paralela por un proceso de fortalecimiento de la gestión municipal y construcción de la institucionalidad local.

Los gobiernos locales, como expresión del Estado en el territorio, son las instituciones democráticas más cercanas a la ciudadanía y a sus intereses cotidianos, los 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 sostenibilidad del Plan y sus posibilidades de ejecución.

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.

Entre el amplio conjunto de actores que participan en una iniciativa de desarrollo local, los gobiernos locales son, pues, los llamados a liderar e institucionalizar el proceso mediante la articulación común de esfuerzos y velando por la participación plural y equitativa de la ciudadanía.

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 la 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.

Esta línea de actuación se puede concretizar por medio del apoyo a la creación de una unidad/gerencia de desarrollo económico local municipal o intermunicipal, la cual esté encargada de ejecutar y darle seguimiento al Plan de Desarrollo y operativizar iniciativas específicas priorizadas en el plan. Asimismo se debe velar por la creación de un espacio plural de deliberación política y estratégica, con participación de los distintos actores del territorio, también para el seguimiento del Plan y el análisis constante de las necesidades y oportunidades existentes para la dinamización del desarrollo local.

d. Empresarialidad local

Por medio del fomento de la empresarialidad local se potencian las capacidades de un territorio para crear y desarrollar nuevas iniciativas empresariales. La empresarialidad territorial depende en gran medida del dinamismo emprendedor de una sociedad y del acceso a crédito, información de mercados, personal capacitado, innovación tecnológica y de gestión empresarial, infraestructura pública, asociacionismo privado y público-privado, entre muchos otros.

El objetivo de esta línea de acción es promover la creación de nuevos emprendimientos y la expansión de las empresas ya existentes. Para ello, el primer paso es conocer el tejido empresarial existente y las habilidades, intereses y conocimiento de la población en el territorio.

Con base en este análisis se fomenta el intercambio de información entre las empresas ya existentes y los futuros emprendedores/as con el fin de que estos puedan ofrecer a través de sus nuevas empresas bienes y servicios que normalmente son importados por los primeros desde fuera del territorio. O sea, potenciar nuevos encadenamientos productivos a través del emprendedurismo.

El empresarialidad también se fomenta por medio del manejo de información pertinente. Para ello es necesario poner a disposición de la ciudadanía toda la información existente sobre procedimientos burocráticos para abrir una empresa, posibilidades de crédito, programas de apoyo gubernamental, estudios de mercado y mercadeo en la región, entre otros. La idea es que el o la emprendedora pueda encontrar en un solo lugar toda la información que requiera para facilitar la creación de una nueva empresa.

A su vez, la mera puesta en marcha de una nueva empresa no debe ser el fin último, ya que la práctica demuestra que las nuevas empresas tienden a fracasar luego de períodos cortos de tiempo. Por ello, toda iniciativa de fomento a la empresarialidad debe de también incluir programas de capacitación continua a los y las nuevos empresarios en temas de gestión básica empresarial como lo son contabilidad, manejo de recurso humano, mercadeo, manejo de crédito y riesgo financiero, entre otros.

e. Empleabilidad local

Fortalecer la empleabilidad conlleva potenciar la creación y conservación de empleos en el territorio y mejorar la inserción laboral de los trabajadores y trabajadoras desocupados, evaluando, capacitando y brindando alternativas productivas.

Se refiere a mejorar las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de las condiciones del mercado de trabajo en un territorio.

La creación de una oficina municipal de empleo es el primer paso para el fortalecimiento de la empleabilidad local.

Entre las principales actividades de las oficinas de empleo está ofrecer programas de capacitación y formación pertinentes. Para ello, es esencial conocer las necesidades laborales del sector productivo local y las características educativas de las poblaciones sub y desempleadas. Con base en esta información, la oferta de capacitación y formación debe estar orientada a brindar las herramientas necesarias para satisfacer los intereses de las personas y las necesidades del sector productivo. De la flexibilidad, pertinencia y calidad de la capacitación dependerá su éxito.

Las oficinas laborales también tienen el importante papel de apoyar a sectores con necesidades particulares para conseguir empleo, como por ejemplo los jóvenes, desempleados de larga duración, adultos mayores e inmigrantes. Dicho apoyo puede constar de cuestiones tan básicas como elaboración de CVs y técnicas para entrevistas hasta aspectos más complejos como la negociación directa con empleadores y pasantías.

Por último, la puesta en marcha de observatorios y bolsas locales de empleo promueven la generación de información necesaria para la toma de decisiones públicas y brindan una plataforma logística básica que facilita los procesos de contratación priorizando a la población local.

f. Ordenamiento y uso estratégico del suelo para la competitividad 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.

5. Principios y criterios estratégicos

Los siguientes son principios y criterios que al ser incorporados de manera transversal, fortalecen toda iniciativa de desarrollo económico local. De hecho, la equidad y sostenibilidad de dichos procesos están ligados intrínsecamente a su cumplimiento.

Visión de 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.

Por último, en Centroamérica y República Dominicana no se puede negar que los procesos desarrollo nacionales dependen también de la competitividad de la Región como un todo. En una economía cada vez más globalizada, la competitividad requiere de una mayor especialización y encadenamientos entre los países. De la complementariedad entre las iniciativas de ámbito territorial local y las grandes actividades y lineamientos estratégicos de ámbito regional depende la competitividad de todos los países en su conjunto. La integración centroamericana, tanto económica como social y política, resulta, entonces, una prioridad para el desarrollo integrado.

Fortalecimiento del tejido productivo

Durante los últimos años, en el territorio centroamericano existe una débil relación entre el crecimiento económico y el crecimiento del empleo. Asimismo, alrededor del 40% del empleo en la región es informal, con tendencias al crecimiento. Dada esta situación, uno de los grandes retos es fortalecer los encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos (generalmente exportadores) con el resto de la economía. A su vez, entre mayores sean los encadenamientos productivos mayor será el porcentaje de las rentas e ingresos que permanecen en el territorio, fomentando así un círculo virtuoso de desarrollo.

Para ello es estratégico el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), al ser estas grandes generadoras de empleos y de ingresos. También es importante tomar en cuenta que las MIPYMES fomentan una mejor distribución de la riqueza y tienen el valor agregado de que sus utilidades son en gran medida invertidas en el propio territorio, generando así mayor actividad económica. El desafío consta en potenciar su competitividad de manera sostenible tanto en el mercado interno como en el internacional. Para ello, el fortalecimiento de las redes empresariales es esencial.

Promover políticas de apoyo a los conglomerados o *clusters* es también esencial para el fortalecimiento de los encadenamientos productivos en un territorio. Un conglomerado o cluster es un grupo geográficamente próximo de empresas de una misma industria, o de varias industrias relacionadas entre sí, y de empresas e instituciones que les proveen de bienes o servicios o les son complementarias. Su alcance geográfico va desde un estado, o incluso una sola ciudad, hasta cubrir áreas de países vecinos. Así pues, la implementación de políticas públicas que tienen como objetivo explícito fomentar la creación y desarrollo de conglomerados promueven el fortalecimiento del entrelazado empresarial.

Cultura e identidad

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 conocimiento de los recursos propios, un desarrollo endógeno necesita del conocimiento y 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 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 las regiones 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.

Base endógena - Potencialidades exógenas

El desarrollo local debe ser basado en la utilización eficiente de los recursos endógenos de los territorios (humanos, naturales, económicos, culturales, sociales, geográficos, entre otros), pero siempre con miras en las potencialidades exógenas, tanto de nivel nacional como global.

Por lo tanto, el desarrollo depende de la manera en que se utilizan las capacidades y particularidades de un territorio para capitalizar oportunidades existentes fuera del mismo, y así, insertarse en economías más amplias sin negar los factores endógenos que le dan competitividad.

Accesibilidad de crédito

Las MIPYMES y los nuevos emprendimientos normalmente no cuentan con patrimonio o flujo de caja suficiente para acceder a las líneas de crédito comerciales, lo cual afecta drásticamente sus posibilidades de creación, expansión y consolidación. Por ello, se debe plantear la necesidad de facilitar instrumentos financieros alternativos (capital de riesgo, semillas, fideicomisos, tasas de interés preferenciales, entre otros) que promuevan la empresarialidad local de una manera más agresiva y ajustándose a las necesidades en el territorio.

En el caso de Centroamérica y El Caribe, es también prioritario fomentar una mayor canalización de los fondos de remesas hacia nuevos emprendimientos y procesos de competitividad territorial. Incidir para que un mayor porcentaje de las remesas no sean utilizadas para consumo temporal, sino para la promoción y consolidación del tejido empresarial local, es uno de los grandes retos de la región.

Pluralidad y equidad

Los procesos de desarrollo deben fomentar la equidad, velando por la representación plural de todos los sectores y grupos sociales, sobre todo los más vulnerables (que normalmente cuentan con menor o nula representación). Paralelo, la incorporación de políticas públicas con enfoque de pluriculturalidad y apoyo a los jóvenes y ciudadanos de la tercera edad es imprescindible porque de lo contrario, se corre el riesgo de que grupos de interés particulares hagan predominar sus ideas sobre el bienestar general.

Las instituciones deben, entonces, asegurar que todos los sectores, sobre todo los más vulnerables, estén representados debidamente en los procesos de desarrollo, porque de lo contrario, se corre el riesgo de que hayan grupos de interés particulares que hagan predominar sus ideas sobre el bienestar común.

La Fundación DEMUCA también reconoce el valor de la mujer en el desarrollo de los pueblos. Esa labor callada con la que a lo largo de la historia ha contribuido al progreso económico debe traducirse en una participación cuantitativamente equilibrada, lo cual es de estricta justicia. La incorporación de la visión de la mujer en los planes y estrategias de desarrollo es, por ende, esencial. No se trata de que se incorpore a la mujer al mundo del desarrollo sino de incorporarse a la concepción que del mismo tiene la mujer.

Capacidad innovativa

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 inventarios, 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.

