



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

Programa de Descentralización y  
Gobernabilidad Local

## **GUIA PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL**

**DevTech Systems, Inc.**

Contract No. GS-10F-0048L, Order No. 520-M-00-05-0037-00

Central America and Mexico Strategic Objective 1: Ruling Justly: More  
responsive,  
Transparent governance

Guatemala, Enero de 2008

Documento GEN-31-08

“Esta publicación se hizo posible gracias al apoyo proporcionado por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), conforme a los términos del Acuerdo No. GS-10F-0048L/520-M-00-05-0037-00. Las opiniones aquí expresadas son las del autor y no reflejan las de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional”



**USAID** | **GUATEMALA**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**Programa de Descentralización  
y Gobernabilidad Local  
-PDGL-**

“La realización de esta Guía es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta Guía es responsabilidad exclusiva de DevTech.; la misma no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos”.



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

**GUATEMALA**

**Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local  
-PDGL-**

# Guía para promover el desarrollo económico local

Guatemala, enero de 2008



# Guía

para promover el  
desarrollo económico local

**PDGL/USAID**



# Contenido

	Pag.
Prólogo.....	5
Introducción.....	8
Primera Parte: Marco Conceptual (Orígenes, propósitos, roles e interrelaciones) .....	11
¿Por qué surge el enfoque de Desarrollo Económico Local? .....	12
Plan DEL: vínculo con desarrollo rural y con los planes estratégicos municipales.....	16
Rol complementario de los sectores: público y privado.....	19
Alianzas público privadas y competitividad .....	22
Rol de los Gobiernos Locales en el Plan DEL.....	25
Segunda Parte: Guía Metodológica (Contenidos del Plan, Proceso de Diseño y Herramientas Básicas) .....	31
Contenidos básicos de un plan DEL .....	32
Proceso para diseñar un plan DEL .....	45
Metodología para diseñar un plan DEL .....	47
Anexos .....	91



# Prólogo

La creación de capacidades para mantener un crecimiento económico sostenido, ha sido preocupación central de los gobiernos durante muchos años. Políticas para acceder a mercados, ampliar la base exportadora, crear encadenamientos productivos, mejorar el clima de negocios y fortalecer las ventajas competitivas, entre otras, son frecuentes hoy día.

Si esas iniciativas para fortalecer las ventajas competitivas a nivel de país parecen apropiadas, el paso siguiente y complementario debiera ser su réplica a nivel territorial.

El problema hasta ahora es que la mayor parte de esas políticas están dirigidas desde la capital y con un enfoque sectorial. Sin duda, tienen efectos positivos. Pero, sin duda también, sus impactos todavía se concentran en las grandes ciudades y en las áreas tradicionales de producción.

El Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (PDGL/USAID) en Guatemala, ha decidido publicar esta Guía como una *primera reflexión* sobre la importancia de asumir el *enfoque de desarrollo económico local*, adaptado a las circunstancias específicas del país.

Bajo el liderazgo de los agentes económicos locales y de las autoridades municipales, con el acompañamiento de algunos organismos de cooperación internacional, esas iniciativas buscan desconcentrar la actividad productiva y hacer que los territorios rurales sean más atractivos para nuevas inversiones.

Esta Guía está dirigida a las autoridades y funcionarios de los gobiernos locales y de las mancomunidades en Guatemala.

Su propósito es orientar y facilitar las acciones que permitan lograr no sólo el *crecimiento*, sino el *desarrollo* económico local.

Para lograr ese propósito, es indispensable fortalecer las capacidades de las autoridades locales para gestionar alianzas estratégicas con el sector privado, con una visión compartida de largo plazo.

Y, como resultado de esos acuerdos, movilizar el capital territorial para impulsar una estrategia productiva consensuada y viable: es decir, orientada por el mercado, con sostenibilidad social.

Inversiones capaces de cambiar la base económica y de tener impactos significativos y sostenibles en el ámbito local. Inversiones focalizadas en promover una estrategia productiva, con suficiente potencialidad para crear bases de *desarrollo* económico y no sólo de *crecimiento* económico.

Para ello, se promueven planes de desarrollo económico local que, básicamente, son una estrategia “multi-activos” para mejorar la productividad, la competitividad y el acceso sostenido a los mercados, en particular de los micro, pequeños y medianos productores, que se desempeñen en los sectores que hayan sido priorizados.

Eso implica que los agentes públicos y privados asumirán roles complementarios, pero diferenciados. Es aconsejable que las inversiones *municipales* se focalicen en mejorar los determinantes de la competitividad territorial; y las inversiones *privadas* se concentren en producir, generar empleos, mejorar la productividad y diversificar mercados.

Es un acuerdo estratégico, con una visión de largo plazo, basado en la racionalidad económica y de mercado, pero con bases políticas y sociales que le dan solidez y sostenibilidad.

Dado el estado incipiente del proceso en Guatemala, esta Guía publicada por el *Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local* de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (PDGL/USAID), surge como un esfuerzo para sistematizar la experiencia adquirida hasta ahora.

En particular, esta Guía refleja el aprendizaje en el proceso de diseño, aún en marcha, del *Plan de Desarrollo Económico* de la Mancomunidad Copán Chortí, pionera en este tema. A sus autoridades, funcionarios y actores económicos locales, se deben en gran parte las reflexiones aquí planteadas.

El PDGL/USAID ha acompañado esa iniciativa de las autoridades municipales y agentes económicos de la región Chortí, en coordinación con otros programas de cooperación, en particular con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el programa Municipios Democráticos de la Unión Europea.

Esta Guía ha sido escrita por Jorge Escoto, subdirector del Programa y experto principal en desarrollo económico local.

Él ha dirigido la asistencia técnica del PDGL/USAID en este tema, con el apoyo de Roberto Rodríguez, coordinador de participación ciudadana y Nestor López, asesor municipal en el área Chortí.

Carlos Loría-Chaves  
Director

# Introducción

Los gobiernos locales siguen siendo las instituciones más respetadas por la ciudadanía guatemalteca. Así lo confirman las más recientes encuestas sobre cultura democrática.<sup>1</sup> Pero “algo” sigue faltando para llenar las expectativas. Mayor acceso a servicios básicos, quizás. Un uso más transparente y racional de los recursos, también. Relaciones más democráticas e incluyentes, por qué no. Y muchas otras cosas más.

Pero, la realidad, es que la nota más baja en las expectativas ciudadanas tiene que ver con la falta de empleo e ingresos en los hogares. Miles de familias siguen sin beneficiarse de las altas tasas de crecimiento económico del país. Y sin comprender por qué los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, no alcanzan a llegar a sus hogares.

Esa exclusión, no deliberada, es producto de fallas en los canales de transmisión económica y de la ausencia de un enfoque territorial en las políticas públicas, que sistemáticamente desaprovechan el conocimiento que tienen las autoridades locales de su propia realidad, pero algo está empezando a cambiar.

Hay una tendencia creciente a volver la mirada hacia lo rural. Hacia lo territorial. Hacia el municipio. De allí los avances legales e institucionales en la descentralización y en la gestación de políticas públicas sobre desarrollo rural. Esa tendencia es más notoria en iniciativas que promueven el enfoque del desarrollo económico local.

---

<sup>1</sup> USAID. Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006. Barómetro de las Américas. Universidad de Vanderbilt.

Cada día, las autoridades municipales están más conscientes del rol facilitador y subsidiario que hay que asumir para mejorar la base económica y la competitividad de su municipio.

El crecimiento económico y la generación de ingresos y empleos, está dejando de ser preocupación exclusiva del gobierno central. Requiere la participación de todos.

Y la estrategia fundamental para lograrlo es aumentar la productividad de las empresas y la competitividad territorial, desconcentrando las inversiones y la actividad productiva hacia el área rural. Ese es el postulado básico del enfoque de desarrollo económico local que aquí se plantea.

Esta Guía se divide en dos secciones: conceptual, la primera; metodológica, la segunda.

En la primera sección se abordan los aspectos teóricos y conceptuales más relevantes, relacionados con el desarrollo económico local. Sin desatender aspectos económicos que resultan complejos, la reflexión se centra en los elementos más básicos que hay que tener en cuenta para diseñar un Plan DEL viable y sostenible.

En la sección metodológica se trata de explicar, por un lado, la secuencia y, por otro, la relación, entre todos los conceptos, las etapas y los pasos, que deben cumplirse para diseñar un Plan DEL.

La conclusión del proceso reflexivo que contiene esta Guía es una paradoja: el éxito en el diseño de un buen Plan DEL requiere claridad y rigurosidad metodológica, para que el proceso no se desvíe del propósito central, lo cual por momentos resulta muy complicado.

Pero, a su vez, en los ejemplos citados y a lo largo de esta Guía, resulta obvio que *no hay metodología única*. Hay que adaptarla a cada contexto. Y la posibilidad de que esas adaptaciones resulten útiles depende del grado de entendimiento y de compromiso que se haya logrado en la etapa inicial de sensibilización y capacitación.

Por ello, puede ser redundante decirlo, pero hay que hacerlo: el propósito principal de esta Guía es *orientar* sobre cómo podría ser, en términos generales, el proceso de diseño de un Plan DEL.

Si su contenido ayuda, cuando menos, a lograr un lenguaje y un entendimiento común sobre el desarrollo económico local, el propósito de esta Guía se habrá cumplido. El resto, es tarea de todas y todos.

# Primera Parte: Marco Conceptual

Orígenes, propósitos, roles e  
interrelaciones

No hay nada más **práctico**,  
que una buena *teoría*.

## 1

## ¿Por qué surge el enfoque de desarrollo económico local?

Estudios recientes sobre el proceso de desarrollo muestran tres hechos relevantes:<sup>2</sup>

1. Las economías crecen a nivel nacional, pero eso no implica que todas las personas, ni todos los municipios, se beneficien por igual.
2. La pobreza y la desigualdad se expresan de distinta manera a nivel territorial.
3. El grado en que cada municipio se beneficia o no del crecimiento de la economía nacional, depende no sólo de las políticas del país en su conjunto, sino también de su propia **competitividad territorial**.

Esto es así porque el territorio no es sólo un espacio geográfico, es también una *construcción social*. Su desarrollo está influido por factores naturales e históricos, pero también por la intervención humana.

De una u otra manera, las acciones que los seres humanos realizan en los municipios o regiones determinadas, buscan mejorar el *capital humano, social, productivo e institucional (capital territorial)*.

<sup>2</sup> Jorge Escoto (2004). *“Desarrollo Económico Local: apuntes sobre un proceso exploratorio”*. Guatemala, Acción Ciudadana, USAID Guatemala.

Los habitantes de un municipio o territorio tienen mayores o menores posibilidades de lograr su desarrollo, si hacen uso racional y consensuado de todos sus recursos; es decir, de su capital territorial.

Algunos de esos recursos son físicos, como los servicios públicos, infraestructura, mano de obra, recursos naturales; y otros son recursos no visibles o intangibles como la organización social, forma de gobierno local, instituciones, Estado de derecho, mecanismos de participación y de decisión, alianzas público-privadas (**capital social**).

Hasta hace poco, se creía que todos esos recursos *locales* podrían ser aprovechados por medio de políticas y decisiones adoptadas por el gobierno central. Los planes se hacían desde la capital y las intervenciones eran decididas e implementadas con criterio sectorial (el de cada Ministerio). Ese tipo de políticas es insuficiente. Al menos, si no se complementan con otras surgidas e implementadas a nivel local. Y una estrategia fundamental para lograr esa movilización de iniciativas locales es la **descentralización**.

En la mayoría de países, se descentralizan los servicios públicos y los recursos del gobierno central. Cada vez más, **la tendencia es que también se descentralicen las actividades y las decisiones económicas**, y que en los municipios se asuman esas funciones.

Para cumplir esas nuevas funciones, los gobiernos municipales y los agentes económicos locales se unen para diseñar y ejecutar, de manera coordinada, un **Plan de Desarrollo Económico Local** (Plan DEL).

No se trata sólo de aumentar la producción de un producto en forma aislada, para obtener beneficios *temporales e individuales* en el *corto plazo*.

Un plan de desarrollo económico local es mucho más amplio que la ejecución de proyectos productivos aislados.

Un verdadero Plan DEL busca **fortalecer o incluso cambiar la base productiva de todo el municipio**, para asegurar beneficios económicos sostenidos para la *mayoría de habitantes* en el *mediano y largo plazos*.

Los planes DEL ayudan a mejorar la planificación municipal, porque **enfatan el contenido económico** que hasta ahora ha estado ausente en los planes estratégicos municipales.

En ese sentido, un Plan DEL tiene dos estrategias fundamentales:

1. Identifica e impulsa nuevos **“motores” económicos** que ayuden a mejorar la actividad productiva, el empleo y la riqueza en el municipio.
2. Promueve una mejora en la **competitividad territorial**. Es decir, propone un conjunto de políticas e inversiones público-privadas que permita aprovechar las oportunidades que se presentan en los mercados.

La lógica que plantea un Plan DEL es sencilla: la economía de algunos municipios, al compararse con otros, es más fuerte porque hay **mejores condiciones para invertir**.

Es decir, hay más trabajadores capacitados, mejores carreteras, más acceso a electricidad, a comunicaciones y a los mercados. Los servicios básicos funcionan de manera apropiada y a más bajo costo. Hay posibilidad de obtener créditos productivos. Existen alianzas entre microempresas de un mismo sector para producir de manera coordinada y con la mejor calidad posible, para abastecer a un mercado cada vez más exigente (**encadenamientos productivos**).

En fin, en un municipio así la economía está mejor porque bajo esas condiciones es posible lograr mayor **productividad** de los trabajadores y **rentabilidad** en los negocios.

Con el DEL se busca **generar riqueza** en el territorio, a través de una **mejor inserción en los mercados** impulsada por la mayor **productividad**, que hace que los productores locales sean más **competitivos** en los mercados y las personas accedan a mejores servicios, más empleos y mayores ingresos.

Si ambas cosas ocurren, el municipio se vuelve más **competitivo** para atraer nuevas y mayores inversiones en sectores y productos cada vez más tecnificados y no agrícolas. Esto amplía y diversifica la base económica territorial, generando nuevos empleos y mejores condiciones de vida para la población.

Esa es la esencia del concepto de desarrollo económico local. Y su secuencia lógica también: los cambios en los servicios, infraestructura, recursos humanos, políticas, incentivos y en el entorno económico en su conjunto, habrán de reflejarse en el aumento de la **productividad** (número de unidades producidas por cada trabajador) y en la **competitividad** (capacidad de mantener o aumentar la participación en el mercado).

Es un **error** pensar que el simple aumento de la producción (debido a mayores usos de tierra, de trabajo, de capital y otros insumos), mejora la posición competitiva de las empresas, de los productores o de los territorios. Cuando mucho, se logra un **crecimiento** económico (aumento de la producción local), pero no se crean condiciones para el **desarrollo** económico (mejora en el nivel y calidad de vida de la población local).

El factor clave que diferencia crecimiento y desarrollo económico, es el vínculo entre la mayor disponibilidad de **patrimonio productivo** de las personas (educación, salud, crédito, información y otros), la mayor **productividad** de las empresas y el **entorno territorial más competitivo** (infraestructura, servicios básicos, clima de negocios, seguridad y otros), que ayudan a tener una **mejor inserción en los mercados**. En todas esas dimensiones actúa un Plan DEL.

*La **productividad** es la única base **sostenible** para que una empresa sea **competitiva** en los mercados.*

Las empresas o unidades productivas son las que compiten.

Pero para hacerlo con eficacia, necesitan trabajar en **entornos territoriales apropiados**.

## 2

## Plan DEL: vínculo con desarrollo rural y con los planes estratégicos municipales

La mayor parte de los **planes estratégicos municipales** que se elaboran en el país, utilizan el *enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas* (NBI) y/o el de *Estrategias de Reducción de la Pobreza* (ERPs).

Bajo ambos enfoques, **la estrategia básica para abatir la pobreza es mejorar el acceso a servicios básicos** como vivienda, agua, alcantarillado, escuelas, centros de salud y otros.<sup>3</sup>

Es por ello que los planes estratégicos municipales terminan proponiendo una lista de **obras** para mejorar los **servicios** municipales, identificada y priorizada en forma participativa.

Muchos de los planes estratégicos municipales **carecen de consistencia y de visión estratégica**. En la mayoría de esos planes no hay relación alguna entre la situación actual (**diagnóstico**), el cambio deseado y propuesto (**la visión**), la estrategia planteada (**políticas, programas y proyectos**) y las inversiones públicas programadas (**plan de inversiones multi-anales**).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> En realidad, las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERPs) tienen un enfoque más amplio, pero en la práctica se les ha reducido a ampliar la cobertura y calidad de los servicios básicos.

<sup>4</sup> Basta con revisar la lista de obras y proyectos que casi siempre se incluyen en los planes estratégicos, tales como circular un parque, aplanar una cancha de fútbol o pintar un salón de usos múltiples. Sin duda, son demandas legítimas y lógicas desde el punto de vista comunitario, pero carecen del enfoque estratégico que se les atribuye en los planes municipales.

**A la ausencia de lo estratégico, se suma el olvido de lo económico.**

El “capítulo económico”, si acaso existe, suele ser un simple listado de proyectos productivos aislados, agropecuarios sobre todo.

**Falta una visión de cambio en la estructura productiva del municipio.** Y por ello, los efectos de los planes estratégicos municipales y de las políticas sectoriales impulsadas desde el gobierno central tienen, en el mejor de los casos, un impacto limitado.

**No se trata de desechar los planes estratégicos municipales, sino de:**

- a) Hacerlos más consistentes con un enfoque de largo plazo;
- b) Elaborar con mayor detalle su capítulo económico (el plan DEL).

Aún en los casos en que se han diseñado buenos planes estratégicos municipales y ejecutados de manera apropiada, la pobreza no se reduce y el desempleo sigue siendo el factor más crítico para la gobernabilidad local.

Por ello, los planes municipales, si han de ser “estratégicos”, no pueden obviar la importancia de lo económico. Hay que aplicar un enfoque complementario: incorporar el Plan DEL como el capítulo económico de los planes estratégicos municipales.

De esa forma se asegura que no existan planes paralelos y desvinculados entre sí. Además, con el enfoque DEL se sustituye la idea de hacer un listado de proyectos productivos aislados y se cambia por el de reforzar o cambiar la base productiva o los “motores económicos” del municipio.

Por lo tanto, el enfoque DEL no sustituye al enfoque de NBI. No son excluyentes, sino *complementarios*. Pero el DEL sí se convierte en la **estrategia dominante**.

¿Qué quiere decir eso? Que las personas necesitan tener empleo e ingresos suficientes para satisfacer primero sus necesidades más básicas (alimentación, vestido y vivienda), y luego para estar en capacidad de disfrutar el acceso a los servicios: agua, energía eléctrica, alcantarillado, escuelas, hospitales, alumbrado público, instalaciones deportivas y otros.

Servicios sin empleos es una mala combinación. Empleos sin servicios también causa insatisfacción. Es necesario combinar ambos enfoques y tratar de generar empleo y servicios a la vez.

Hasta ahora, el problema básico para lograr esos propósitos, es que las políticas de los gobiernos centrales han tenido un criterio *sectorial* (el de los Ministerios a nivel nacional) y no un criterio *territorial* (el de las municipalidades a nivel local).

Con el DEL, la **lista** de proyectos productivos aislados se cambia por una **estrategia** productiva integral.

#### “Los servicios no se comen...”

“Me dicen que ahora ya tenemos luz, agua, escuela y centro de salud. Pero mi esposo no tiene empleo desde hace seis meses.

¿Cómo puedo pagar la luz y el agua... cómo puedo mandar a mis hijos a la escuela y al centro de salud, si no tengo cómo pagar el transporte para llegar hasta allá, ni para pagar la medicina?

Si tuviera ese dinero, lo usaríamos primero para comer.

Entonces, lo más importante es que haya trabajo, pero aquí se acabó y nadie nos entiende... ni los señores del gobierno ni los de la municipalidad. Los servicios no se comen ¿verdad?

¿Usted sabe quién es el responsable de ayudarnos para que haya más empleo aquí?

**FUENTE: Lideresa comunitaria. Jocotán, 2002.**

Las cosas podrían estar cambiando,<sup>5</sup> pero todavía hay que “municipalizar” y dotar de estrategias productivas, diferenciadas territorialmente, a la **política y planes de desarrollo rural** impulsados desde el gobierno central.

Tomar en cuenta a las autoridades municipales y a los agentes económicos locales, ayudaría a reducir la sobrecarga ideológica y a ampliar la base social de apoyo a los desafíos que el desarrollo rural conlleva. Se eliminarían las duplicidades y la falta de consistencia estratégica en las inversiones, tanto a nivel nacional como municipal, con impactos multiplicadores de mutuo beneficio.

### Enfoques recientes sobre Desarrollo

Centralista (ERPs y NBI)	Territorial (DEL)
<b>Propósito</b>	<b>Propósito</b>
Reducir la <b>pobreza</b> a nivel <b>nacional</b>	Crear <b>riqueza</b> a nivel <b>local</b>
<b>Estrategia fundamental</b>	<b>Estrategia fundamental</b>
Aumentar el PIB nacional (preocupación por el crecimiento económico)	Mejorar la economía municipal (preocupación por la equidad social y territorial)
<b>Políticas principales</b>	<b>Políticas principales</b>
Promover las exportaciones Atraer inversiones extranjeras y/o nacionales a grandes ciudades	Fortalecer competitividad territorial Crear alianzas público-privadas Inversiones en los municipios
<b>Resultado esperado</b>	<b>Resultado esperado</b>
Los recursos generados a nivel <b>central</b> se <b>repartirán</b> entre todos los municipios (desde <b>arriba</b> hacia <b>abajo</b> )	La generación de riqueza e ingreso <b>locales</b> beneficia <b>directamente</b> a los municipios (desde <b>abajo</b> hacia <b>arriba</b> )

FUENTE: Jorge Escoto. *Desarrollo Económico Local*. Conferencia, noviembre 2006.

<sup>5</sup> En el gobierno central la SEGEPLAN está implementando el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET).

La política de desarrollo rural es preciso construirla “desde abajo”, con un enfoque estratégico, territorial y multidisciplinario.

Algunas mancomunidades, como la Copán Chortí,<sup>6</sup> en el departamento de Chiquimula, son pioneras en el tema y han asumido la responsabilidad de liderar el proceso de diseño de un plan de desarrollo económico mancomunado, con el apoyo de la cooperación internacional.<sup>7</sup>

En el fondo, lo que propone el enfoque DEL es “municipalizar” el **Programa Nacional de Competitividad** (PRONACOM) y redefinir el contenido económico de las políticas de **desarrollo rural integral**.

Tan justificable es fortalecer la competitividad nacional, como la municipal.

<sup>6</sup> Incluye los municipios de Jocotán, Camotán, Olopa y San Juan Ermita.

<sup>7</sup> USAID, AECI y la UE, han apoyado ese proceso en el área Chortí. Otras experiencias similares se registran en Sololá.

# 3

## Rol complementario de los sectores: público y privado

**El mercado establece las prioridades.**

*Las políticas públicas y estrategias empresariales las atienden.*

A nivel territorial, las discusiones sobre el desarrollo económico local son más bien prácticas: ¿Qué hay que hacer para impulsarlo?

Primero, tener presente que las **capacidades** sin **oportunidades** sirven de poco; y al revés, las oportunidades sin capacidades sirven de nada.

Hay múltiples ejemplos de iniciativas bien intencionadas orientadas a capacitar el recurso humano (**capacidades**), que luego no encuentra empleo en el área que fue formado (**oportunidades**). O al contrario: necesidades de mano de obra calificada requerida por nuevas empresas (**oportunidades**) que no pueden ser satisfechas (**capacidades**).

Aquí, el orden de los factores **sí** altera el producto. Tiene que prevalecer un enfoque de *demanda* (las **oportunidades** del mercado) sobre el enfoque de *oferta* (creación de **capacidades**).

Pero el hecho de que *prevalezca* uno sobre el otro, no significa que actores económicos más eficientes y políticas públicas más pertinentes, no puedan influir en los resultados.

El mercado crea las *oportunidades*, pero no hace empresas o territorios más competitivos. Los empresarios y los gobiernos pueden aliarse para crear las *capacidades*; ninguno puede "crear" mercados (oportunidades) por decreto.

La clave de una alianza exitosa es **articular** las necesidades del mercado y las respuestas de los agentes económicos y del Estado. Para eso sirve el Plan DEL.

Pero, entonces **¿quién hace qué?**

Las instituciones públicas, sean nacionales o locales, pueden intervenir en la creación de **capacidades**.

Sus políticas e inversiones pueden tratar de mejorar el funcionamiento de los *mercados de factores de producción*:

1. De tierra (ordenamiento territorial, catastro, urbanización y otros).
2. De trabajo (educación formal, capacitación, normativa legal y otras).

3. De capital (acceso a crédito y servicios financieros) con tasas de interés razonables.
4. Y en el fortalecimiento de la capacidad empresarial (simplificación de trámites, innovación tecnológica y servicios empresariales), sobre todo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs).

Los agentes económicos privados de todo tamaño y sector, se benefician del entorno propicio que se genera cuando las intervenciones públicas se focalizan en mejorar la competitividad territorial, y pueden dedicarse entonces a su función principal: invertir y producir con eficiencia y rentabilidad. Así, las intervenciones de los productores y empresarios se focalizan en el *mercado de bienes y servicios*.

En la práctica, a las municipalidades les corresponde invertir, no en general, sino en la infraestructura, servicios y capacitación que se requieran para hacer viable la *estrategia productiva* seleccionada.

Las inversiones municipales serán diferentes si la estrategia productiva es, por ejemplo, especializar al municipio en artesanías, turismo, maquila rural, cluster forestales o procesamiento industrial de frutas. Cada una de esas estrategias demanda infraestructura, servicios y, sobre todo, calificaciones distintas de la mano de obra

Los agentes económicos privados, por su parte, habrán de invertir en la *estrategia productiva* en sí: turismo, agro-industrialización, tecno-regiones u otra.

Pero hay que tenerlo claro: la inversión de los agentes privados en la estrategia productiva se justifica no sólo porque haya sido seleccionada en forma participativa, sino principalmente porque responde a las tendencias y

Sólo el aumento en la *productividad individual* de las empresas y productores locales, dará una base sostenible a la *competitividad territorial* en el largo plazo.

necesidades del mercado, y porque se han creado ventajas competitivas para invertir en ella.

Esa vinculación explícita entre inversiones públicas y estrategia productiva, rompe con el **mito** muy difundido:

*Recursos = Potencialidades.*

La existencia de grandes **recursos** naturales en un territorio, por ejemplo, **no** significa que se tenga una **potencialidad** automática para competir y acceder a los mercados.

En realidad, para que esos recursos sirvan al desarrollo económico local, hay que **mobilizarlos** en apoyo a la **estrategia productiva**. En otras palabras, cuando los **recursos** se movilizan para implementar una estrategia productiva se convierten en **capitales**.

Los territorios que movilizan sus recursos (capitales) y los focalizan en una estrategia productiva consensuada, **sí** tienen potencialidad para lograr el desarrollo económico. *La herramienta para movilizar los recursos hacia la estrategia productiva es el **Plan DEL**.*



FUENTE: **Jorge Escoto**, presentación del PDGL/USAID en el curso internacional sobre competitividad territorial del ILPES/CEPAL, financiado por AECI. Antigua Guatemala, junio 2007.

En resumen, para aumentar la productividad y la competitividad se necesitan tres cosas: **activos productivos, servicios básicos y mercados**.

**“La información no es poder; el conocimiento sí”.**

La información es un *recurso*; el conocimiento (información ya procesada y utilizada) es un *capital*.

Los **recursos** sólo representan **posibilidades**.

Los **capitales** sí generan **potencialidades**.

“Si yo tengo mi parcela, mi mano de obra o si tengo dinero y no lo uso, son **recursos** ¿verdad? Pero si los uso para producir, son un **capital** ¿o no?”

Cuando uso ese dinero para producir, lo que Usted dice es que la **posibilidad** se convierte en eso... en **potencialidad**, o algo así.

Entonces me acerco más a lo que yo quiero: poner a producir mi parcela con un nuevo cultivo, empacarlo bonito y venderlo en otro mercado, más grande y a mejor precio.

Esa es mi **estrategia productiva**, creo yo. Esa que Usted menciona a veces.

Ahora, lo que yo entiendo es que igual pasa aquí, en mi aldea. Aunque haya recursos, si no los ponemos a trabajar, de nada sirve. ¿Lo entendí bien, Usted?”

**Líder comunitario** en taller sobre DEL.  
PDGL/USAID, Guatemala, 2006.

## 4

## Alianzas público-privadas y competitividad territorial

Para que los productores y empresarios puedan competir exitosamente, necesitan que los *municipios o territorios* donde están sus actividades productivas, se ejecuten políticas que los ayuden a construir y a aprovechar sus propias potencialidades.

Es cierto que los territorios no compiten por sí mismos. Pero en ellos existen, o no, las condiciones para que las empresas y los productores lo hagan en forma eficaz y puedan aprovechar las potencialidades económicas y sociales.

En una economía cada vez más globalizada, alianzas sólidas a nivel empresarial y/o estatal (municipal), son un activo valioso para las empresas de cualquier tamaño y forman parte de su **capital social**.

De hecho, las empresas que saben aprovechar ese capital, se benefician más que los propios gobiernos municipales, cuyos beneficios son sólo indirectos a través de una mejora en el empleo y, eventualmente, de mayores contribuciones por impuestos de los ciudadanos.

El incentivo de los productores y/o empresarios para fortalecer sus buenas relaciones con los gobiernos locales se deriva también de la necesidad de mantener un clima de negocios apropiado, pasando de una relación de

mutua desconfianza a una **relación de intereses estratégicos compartidos**.

Todo ello sólo es posible si se **construyen alianzas público-privadas** y planes conjuntos de inversión, para aprovechar las **potencialidades económicas y sociales** que hay en el municipio.

Las **potencialidades económicas** se refieren a la disponibilidad de infraestructura, de servicios, de activos productivos, de sistemas de producción, de recursos humanos calificados y otros, que pueden usarse (movilizarse) para producir bienes y servicios que tienen buena demanda y precios atractivos en los mercados.

Las **potencialidades sociales** pueden utilizarse con fines económicos, como el sentido de pertenencia, las prácticas de cooperación en la comunidad, el grado de organización gremial, el sistema de participación social, el respeto al marco normativo y regulador de las actividades económicas, entre otros.

El uso combinado y consensuado de las potencialidades económicas y sociales, abre la posibilidad de obtener recursos propios y externos, para financiar la estrategia de desarrollo económico local.

Por ello, la cantidad y calidad de las alianzas (transparentes y equitativas) que se constituyan entre los sectores público, privado y sociedad civil, es un buen indicador de cuánto se ha avanzado en la competitividad territorial.

Pero también de la fortaleza de los propios empresarios para operar sin dificultades sociales en el territorio en el que se asientan sus unidades productivas. No sólo porque las alianzas ayudan a reducir la conflictividad social, sino también porque de esas alianzas depende la efectividad y sostenibilidad del Plan DEL.

Las **potencialidades económicas y sociales** son las relaciones, las capacidades, los recursos y las oportunidades, que no están siendo plenamente aprovechadas y que ***pueden movilizarse en función de una estrategia productiva*** identificada en el Plan DEL.

Sin embargo, las asociaciones público-privadas son útiles cuando, desde el inicio, se tienen claras las “reglas del juego” y los compromisos a largo plazo que se van a adoptar de manera conjunta (intereses estratégicos).

Las alianzas público-privadas para un Plan DEL deben superar los pactos aislados, coyunturales y, a veces ocultos, entre actores distintos, que muchas veces se ven con desconfianza.

Más bien, conviene asumir la idea de ***socios para el desarrollo***, ya que los aportes de cada actor, que son complementarios, ayudan a construir una alternativa vigorosa de cambio económico y social.

Cuando las alianzas sobrepasan los intereses de corto plazo y mejoran las capacidades de respuesta municipal ante los problemas locales, entonces pasan a formar parte del capital social y de la competitividad territorial.

Entendidas de esta manera, las alianzas público-privadas para promover un Plan DEL tienen que institucionalizarse (continuidad formal) y fortalecerse (ampliar la base social), como parte de la estrategia de sostenibilidad del mismo plan.

Eso significa que el Plan DEL apoya la *gremialidad* y la *empresarialidad* a nivel municipal.

Sin empresarios y productores fortalecidos, ninguna estrategia productiva tiene viabilidad y el plan mismo carece de sentido.

Hay que aplicar medidas para impulsar la creación y/o fortalecer las organizaciones empresariales y de pequeños y medianos productores (***gremialidad***).

Y también para mejorar sus capacidades gerenciales, incluyendo sistemas de innovación tecnológica, de inteligencia de mercados, de capacitación gerencial, de incubación de nuevas empresas, de apoyos técnicos y financieros diferenciados a las MIPYMEs, entre otros (**empresarialidad**).

La competitividad territorial mejorará también cuando esos empresarios y productores, asociados y fortalecidos, estén dispuestos a **colaborar y a competir entre sí**, en forma simultánea y con un espíritu de aprendizaje mutuo, ya sea que formen parte de una cadena productiva (*clusters* o eslabonamientos productivos), o entiendan que son parte de un subsistema económico territorial sin el cual no pueden subsistir.

La estrategia, por lo tanto, es **articular** a los agentes económicos, la cual tiene tres componentes:

1. Mejorar la organización y espíritu asociativo, y competitivo a la vez, de los empresarios y productores locales.
2. Fortalecer sus capacidades innovadoras y gerenciales.
3. Reforzar sus relaciones económicas, a nivel de producción y/o de comercialización (cadenas productivas).

Un Plan DEL sin la participación de los agentes económicos **no tiene sentido, ni viabilidad**.

La participación de la **sociedad civil** en el Plan DEL da sostenibilidad al proceso; y asegura cierto equilibrio entre intereses colectivos y privados.

# 5

## Rol de los Gobiernos Locales en el Plan DEL

En la promoción del desarrollo económico local, los gobiernos municipales pueden asumir un rol **facilitador** y/o **subsidiario**, dentro de los límites que establece la Constitución Política de la República, el Código Municipal, la Ley Orgánica del Presupuesto, la Ley de Descentralización y otras leyes aplicables.<sup>8</sup>

Eso significa que la municipalidad puede *promover, liderar, conducir o apoyar* el proceso de diseño y ejecución del Plan DEL. Cuando asume cualquiera de esas funciones, se dice que actúa como **facilitador**.

Sin embargo, también puede tener un papel más activo, realizando de mutuo acuerdo las inversiones que los agentes económicos no pueden ejecutar con sus propios medios por tratarse de bienes públicos (carreteras, comunicaciones, electricidad y otros). En ese caso, la municipalidad asume un rol **subsidiario**.

Al igual que los empresarios, los gobiernos municipales tienen intereses clave en juego al participar en un Plan DEL. Por un lado, porque una economía local fortalecida tiende a mejorar el empleo, los ingresos propios y el nivel de satisfacción ciudadana. Como resultado, la gobernabilidad local se fortalece y la gestión del Concejo Municipal es mejor calificada.

<sup>8</sup> Los principales **mandatos legales** respecto al desarrollo económico municipal se encuentran en los artículos 9, 36 y 67 del Código Municipal; en los artículos 1 y 24 de la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; así como en los artículos 5 y 7 de la Ley General de Descentralización.

Por otro, porque programas de inversión municipal consensuada y mejor focalizada, aseguran impactos mayores en términos económicos y sociales, con recursos presupuestarios escasos.

Por supuesto, la realidad puede ser otra. Hay dos temas sensibles que hay que tomar en cuenta:

1. La **dimensión política y estratégica** del Plan DEL, que lo hace susceptible a ser politizado o al abandono por falta de resultados en el corto plazo.
2. La **naturaleza de los cambios** (profundos) que se van a promover, que lo hace susceptible a la resistencia o incompreensión de algunos sectores.

Es muy importante sensibilizar a todos los participantes sobre ambas circunstancias desde el inicio del diseño del Plan DEL.

En otras palabras, si no se logran los consensos políticos necesarios o, como suele ocurrir, si la estrategia de intervención no se diseña con calidad

técnica y apoyo social suficiente, el proceso de elaboración del Plan DEL puede ser todo lo democrático y participativo que se quiera, pero resultará inviable.

Las **inversiones municipales** pueden orientarse entonces a fortalecer los factores de crecimiento económico;<sup>9</sup> los que aumentan la productividad y competitividad de las empresas y de los productores individuales.

Las **inversiones privadas** pueden utilizar esos factores (recursos humanos, infraestructura, servicios) mejorados para aumentar su producción, elevar su productividad y ser más competitivos en el mercado nacional e internacional.

Pero también tiene un fundamento legal. En Guatemala, según el marco legal vigente, **las tareas probables de las municipalidades** en la **ejecución** de un Plan DEL podrían ser, entre otras, las siguientes:

1. Invertir en infraestructura básica y económica.
2. Crear espacios públicos para la ubicación de empresas.
3. Apoyar la instalación de sedes universitarias e institutos tecnológicos.
4. Promover las iniciativas para mejorar los niveles de educación, formación y capacitación.
5. Mejorar el costo y la calidad de los servicios públicos locales.
6. Reducir los tiempos y costos de los trámites administrativos y legales.
7. Participar activamente en el *marketing* del territorio para atraer nuevas inversiones.

<sup>9</sup> En el 2006, el Banco Mundial estimó que un aumento del 1% en el gasto en bienes públicos rurales, se convierte en un aumento del 0.23% en el producto agrícola por habitante en América Latina.

Como directriz general, en un Plan DEL la **intervención pública** debe ser lo más **limitada** posible en los mercados de bienes y productos (que corresponde a los agentes privados).

Y lo más **propositiva y activa** en los mercados de factores de producción (sobre todo en educación, tierra, caminos, electricidad, comunicaciones, crédito, tecnología y riego, entre otros).

La separación estricta de roles, inversiones y de espacios económicos es fundamental para el éxito de un Plan DEL.

8. Apoyar la creación de servicios empresariales, innovación tecnológica e inteligencia de mercados.
9. Promover la coordinación con las instancias del gobierno central.
10. Apoyar las gestiones de asistencia técnica y financiera.
11. Estimular los liderazgos privados en la coordinación y ejecución del Plan.
12. Promover la evaluación sistemática y la rendición de cuentas sobre su ejecución.

En resumen, las municipalidades pueden hacer dos cosas: **gestionar** y/o **invertir**.

Muchos de los aportes de la municipalidad, incluso a veces los más importantes, se obtienen por la capacidad de gestión frente al gobierno central, la cooperación internacional, las grandes empresas y otras. Por eso, un plan de desarrollo económico a nivel municipal no puede estar desvinculado de las políticas aplicables a nivel nacional.

Eso implica eliminar la idea de que un Plan DEL necesariamente requiere grandes inversiones municipales adicionales. De hecho, la estrategia de financiamiento más frecuente es **reorientar** los recursos asignados en el presupuesto de inversión municipal, hacia las prioridades establecidas en el Plan DEL.

Pero sí es cierto que el menú de inversiones suele ser muy amplio, por lo que hay que reiterar la necesidad de construir alianzas. No sólo entre actores públicos y privados a nivel local; incluso, a nivel nacional e internacional.

También hay que entender los "tiempos". Por ejemplo, una de las claves más importantes de la competitividad local es la calidad de la mano de obra. Y es razonable esperar que los índices de mano de obra calificada al inicio de un Plan DEL sean muy bajos.

Algunos programas de **capacitación** ayudarán a mejorar las capacidades técnicas del recurso humano en el **corto plazo**.

Pero una meta más estratégica será elevar los años de **escolaridad promedio**. Si este indicador en el municipio fuera de 3 años de primaria, como es el promedio nacional, y la meta fuera "**educación básica completa para la mano de obra**", entonces el resultado final se empezaría a notar hasta dentro de 10-15 años.

El tiempo en que surte sus efectos un Plan DEL puede acelerarse dependiendo de:

1. La situación inicial del municipio.
2. La simultaneidad e intensidad de las inversiones.

3. La focalización de esas inversiones en los “cuellos de botella” del aparato productivo local.

Pero definir bien esas prioridades no es fácil. En particular cuando los diagnósticos son parciales y las propuestas sectoriales. Por ello, la calidad, la credibilidad y la continuidad de un Plan DEL dependen de su viabilidad económica, por un lado, y del grado de aceptación política y social, por otro.

La necesidad de alianzas también se evidencia en los costos de un Plan DEL. Y el primer paso para tener éxito, es ver más allá del presupuesto municipal.

En ese sentido, la **estrategia de financiamiento** del Plan DEL tiene que:

1. Tener en cuenta *todas* las fuentes probables para apoyar las inversiones (ver fase 4, capítulo 7).
2. Separar claramente las inversiones que corresponden a la municipalidad y las que son propias de los agentes económicos privados.
3. Definir la secuencia apropiada para realizar esas inversiones.

Otro asunto crítico es hasta dónde está dispuesta y capacitada la municipalidad para asumir, dentro de sus unidades administrativas, a la **Unidad para el Desarrollo Económico Local** (Unidad DEL).<sup>10</sup>

La decisión no es trivial. Además de proveer a la Unidad DEL de recursos físicos, humanos y financieros, habrá que darle independencia funcional, incorporando en su dirección a los agentes privados y representantes de la sociedad civil, en un órgano de carácter *cuando menos* consultivo.

Dada la visión de largo plazo que se quiere lograr, la **Unidad DEL no puede ser temporal**. Y ello implica hacer las previsiones presupuestarias e institucionales que sean necesarias.

La coordinación de la Unidad DEL con las otras unidades municipales es esencial.

Cuando el Plan DEL abarca sólo una jurisdicción municipal, es deseable que la Unidad quede subordinada a la Oficina Municipal de Planificación (OMP), quizás como unidad especial de ejecución.

Cuando se trate de un Plan Mancomunado, es preferible que la Unidad DEL sea subalterna de la Gerencia o de la Unidad Técnica Intermunicipal, según sea el caso.

Es importante también aprovechar los espacios de participación legalmente establecidos.

<sup>10</sup> Puede llamarse así u otro nombre que se decida, pero que cumpla las funciones específicas de promover, ejecutar y evaluar el Plan DEL.

La Comisión de Fomento Económico del Concejo Municipal participará activamente en las estructuras de dirección de la Unidad DEL.

También conviene incluir, cuando existan, a los grupos gestores, cámaras empresariales, cooperativas y otras organizaciones de naturaleza similar.

El principio básico es que la Unidad DEL no debilite la institucionalidad vigente de los gobiernos municipales.



# Segunda Parte:

## *Guía Metodológica*

Contenidos del Plan  
Proceso de diseño  
Herramientas básicas

## 1

## Contenidos básicos de un Plan DEL

El territorio de Guatemala está organizado bajo dos dimensiones territoriales: a) urbano y rural; b) departamental y municipal. Las regiones, que fueron establecidas con criterios políticos y legales, tienen menos relevancia desde el punto de vista económico.<sup>11</sup>

Esa clasificación general dice poco sobre el alto grado de concentración de la actividad productiva que caracteriza al país, la cual depende de:

- √ Factores históricos y existencia de recursos naturales; y,
- √ La forma en que las personas habitan y hacen uso del territorio nacional.

Es un hecho que la actividad económica se concentra sobre todo en la capital. Hay algunas cabeceras municipales y ciertos municipios que también forman parte de los circuitos productivos y comerciales, principalmente porque están cerca de la capital (los del área metropolitana), o porque están vinculados a los mercados de exportación (algunos municipios de Quetzaltenango, Sacatepéquez y Chimaltenango, por ejemplo).

<sup>11</sup> En la práctica, desde la perspectiva del DEL, hay otras regiones y subregiones en las que se observan relaciones económicas intensas, que están relacionadas entre sí por actividades productivas similares o complementarias, o porque comparten mercados específicos.

Pero la mayoría de municipios permanecen aislados y se benefician poco del crecimiento económico nacional; no hay el llamado efecto "derrame".

La regla, hasta ahora, ha sido atender esa situación con:

1. Enfoques sectoriales y ministeriales, definidos desde la capital.
2. Inversiones en servicios públicos, orientadas a reducir el *déficit social*.

La lección aprendida es importante: la demanda ciudadana de obras y servicios públicos, por muy participativa que sea, puede llegar a ser muy dispersa, desordenada y sin proyección estratégica.

No es un problema de participación, sino de enfoque: esas dificultades se observan porque no se tiene claro cómo promover el desarrollo local en forma integral.

Lo curioso, es que ha sido la globalización lo que ha obligado a volver la vista hacia lo rural y hacia lo local.

La apertura comercial y de inversiones vía los Tratados de Libre Comercio (TLCs), amenazan con marginar aún más a los municipios y territorios que hoy día están excluidos y sin condiciones para competir. Pero, al mismo tiempo, son la **oportunidad** para que esos mismos municipios salgan del aislamiento económico en que sobreviven.

Eso implica cambiar de modelo	
Hay que asumir un <u>nuevo enfoque</u> : promover el <b>desarrollo económico local</b> .	Se trata de <b>modernizar</b> y de hacer más <b>competitivo</b> el sistema económico del municipio.
Y una <u>nueva estrategia</u> : fortalecer la <b>competitividad territorial</b> .	Y de reconstruir la base productiva local para reorientarla hacia el <b>mercado global</b> .

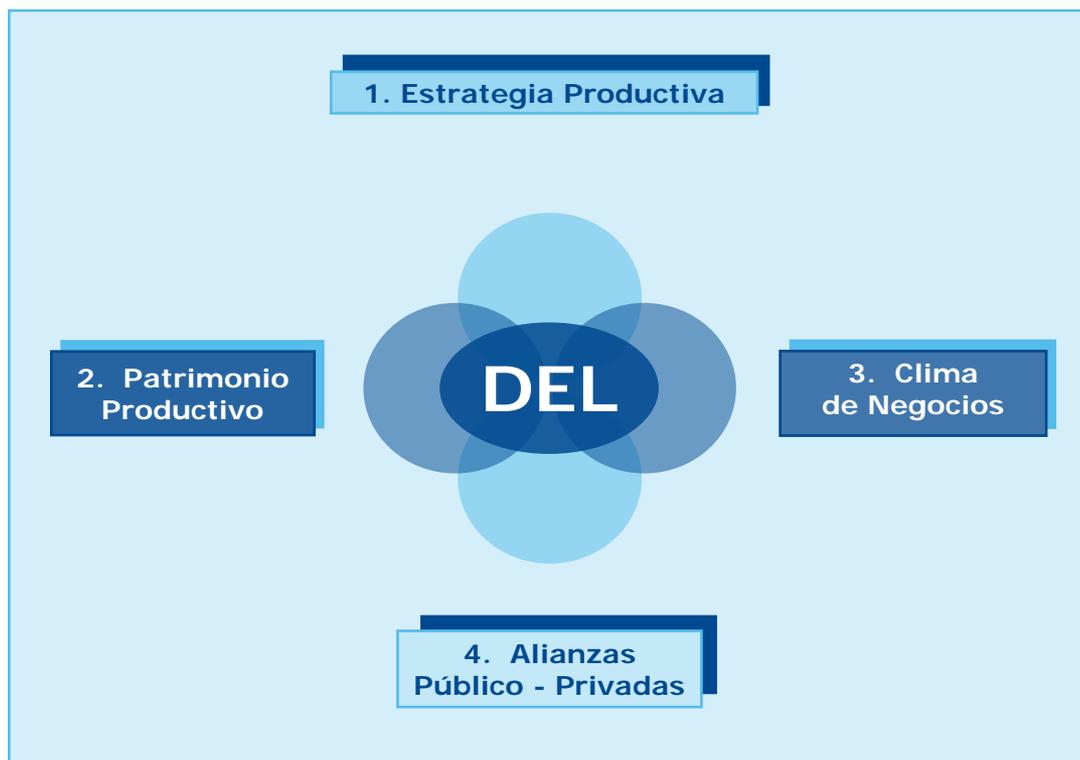
El **resultado esperado de un Plan DEL** es un municipio con un sistema productivo moderno, dinámico, competitivo, sostenible e innovador, capaz de atender a mercados cada vez más exigentes; y las necesidades crecientes de la población con mayor eficacia y equidad.

Así, el esquema básico de un Plan DEL puede contemplar, cuando menos, cuatro ejes principales:

Los esfuerzos de un Plan DEL tiene que ser **proporcionales** a la magnitud de las **amenazas**, pero también a la naturaleza de las **oportunidades**.

## Plan de Desarrollo Económico Local

### Ejes Principales



### Un Plan DEL

es un conjunto coherente y consensuado de políticas e inversiones **públicas** en el mercado de **factores de producción** y de reformas e inversiones **privadas** en el mercado de **bienes y servicios**, para implementar una estrategia productiva, identificada en forma participativa, pero tomando como base las tendencias de los mercados, para mejorar las condiciones de vida de la población.

La **premisa fundamental** en el esquema anterior es que hay que restablecer o incrementar la **productividad y competitividad** del sistema económico local en su conjunto.<sup>12</sup>

El problema de economías locales deprimidas, sin base exportadora, con oferta productiva focalizada y primaria (productos agrícolas sin procesar), sin disponibilidad y calidad de proveedores, con poca mano de obra calificada y sin infraestructura apropiada, entre otros factores, **no puede resolverse con proyectos aislados** cuya meta sólo es aumentar la producción.

Una **segunda premisa** es que los cambios en las ventajas competitivas de un municipio tienden a mejorar la **rentabilidad** de las empresas locales. Y por ello, a atraer nuevas inversiones.

La **tercera premisa** es que mayor productividad y rentabilidad se reflejan en la **competitividad** territorial y de las empresas.

Es un círculo virtuoso que cambia radicalmente la base económica local.

Y sobre esa base económica ampliada, complementada con servicios públicos más accesibles y de calidad, es más factible construir iniciativas eficaces y sostenibles para reducir la pobreza y la inequidad a nivel municipal.

El vínculo entre productividad, rentabilidad y competitividad no depende de un solo factor.

Es por ello que un Plan DEL es siempre una “estrategia multi-activos”. Es decir que abarca todas las áreas e inversiones que contribuyan a mejorar el acceso sostenido a los mercados.

<sup>12</sup> En este contexto, la productividad puede entenderse como la capacidad del aparato productivo para producir más y mejores bienes y servicios, con la misma cantidad de inversiones en tierra y/o trabajo. El incremento en la producción es el *efecto*, y no la *causa*, de las mejoras en la productividad.



La estrategia productiva de un Plan DEL tiene un **enfoque integral** porque en ella el aumento de la producción y la productividad son **medios** para un **fin** más amplio: *generar crecimiento económico sostenido y compartido por todo/as en su propia comunidad*. La cualidad de ser *sostenible y compartido*, es lo que hace posible que el **crecimiento** se convierta, gradualmente, en **desarrollo** económico.

Ese enfoque integral que caracteriza un Plan DEL se sintetiza en el esquema siguiente:

Un Plan DEL se basa en la lógica del mercado.

Se trata de promover actividades productivas **sostenibles y rentables** en términos económicos y sociales.

Mantener el **realismo de mercado** ayuda a incubar empresarios y productores con posibilidades de éxito, no a frustrados emprendedores sobre-endeudados y en quiebra potencial.



FUENTE: Jorge Escoto

En el esquema anterior están implícitas **diez lecciones sobre el desarrollo económico local**, que conviene tener presentes antes de discutir los contenidos y procedimientos de un Plan DEL.

### Primera lección

La estrategia fundamental para lograr el desarrollo económico local es fortalecer la **competitividad territorial**.

Por un lado, esto implica tomar en cuenta no sólo las ventajas **comparativas** (las que ya se tienen por razones históricas o naturales) sino también las ventajas **competitivas** (las que están por construirse y dependen de la acción consensuada en respuesta a las necesidades del mercado).

Por otro, hay que asumir un enfoque de **competitividad sistémica**. Es decir, no limitarse a mejorar las ventajas en un solo sector de la economía. Tampoco de una sola empresa, sino de toda la cadena productiva y de todo el sistema económico del municipio.<sup>13</sup>

Hay que “territorializar” el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), para ampliar las bases competitivas en el interior del país y desconcentrar la actividad económica.

Los territorios que tengan una buena provisión de bienes públicos e instituciones públicas y empresariales fuertes, estarán en mejor capacidad de aprovechar la liberación económica y comercial materializada en los TLCs.

<sup>13</sup> De hecho, lo “local” y lo “territorial” no se refieren sólo a lo municipal. Pueden abarcar también varios municipios (a veces mancomunados) o a sistemas productivos de un municipio que se extiende a otros (zonas económicas).

### 10 Lecciones sobre Desarrollo Económico Local

1. La competitividad territorial es la estrategia fundamental para el DEL.
2. El DEL gira alrededor de una estrategia productiva consensuada y con viabilidad en el mercado.
3. La estrategia productiva de un territorio debe estar articulada a la política de desarrollo rural nacional.
4. La visión son los cambios previstos en la base económica territorial.
5. Mejorar el clima de negocios es clave para aumentar la eficacia de las inversiones rurales.
6. La viabilidad y sostenibilidad de un Plan DEL depende de la calidad de las alianzas público-privadas.
7. Hay que actuar, en forma simultánea, en la creación de capacidades y de oportunidades.
8. La institucionalización de los esfuerzos en una Unidad DEL, ayuda a alcanzar los resultados deseados.
9. La reconversión económica territorial es parte vital de la descentralización.
10. El DEL tiene impactos relevantes en la gobernabilidad democrática del municipio.

## Segunda lección

Las posibilidades de éxito en la promoción del desarrollo económico local dependen de la selección adecuada de la **estrategia productiva**.

Esa es la decisión más importante y el centro de todo el Plan DEL.

La estrategia productiva tiene que ser de tal naturaleza que pueda **cambiar** la base económica del municipio como resultado estratégico. Es decir, hay que promover un relevo del “motor” económico actual y sustituirlo por otro(s) con mayores potencialidades en los mercados globalizados.

Lo que se quiere es ampliar, articular y mejorar el funcionamiento de los mercados.

Esto también significa pensar más allá de la jurisdicción de un solo municipio. Los mercados no tienen fronteras nacionales, mucho menos municipales.

Las mayores oportunidades en los mercados surgen cuando se tiene la escala de producción suficiente. Y ésta casi nunca puede lograrse con las capacidades productivas de un solo municipio.

Municipios mancomunados para promover el desarrollo económico de su territorio, suelen tener mayores posibilidades de éxito. En particular, cuando se compete en mercados ampliados por la vigencia de los Tratados de Libre Comercio (TLCs).

Sin dejar de ser participativa, la asistencia técnica para asegurar la calidad y congruencia de la estrategia productiva suele ser un factor crítico para el éxito del Plan DEL.

## Tercera lección

Las **políticas de desarrollo rural** tienen que diferenciar sus implicaciones y aplicaciones a nivel territorial pero, sobre todo, profundizar su planteamiento económico.

Las políticas de desarrollo rural son un marco de referencia más amplio para el desarrollo económico local.

El DEL es la dimensión económica, casi siempre olvidada, de lo que hay que hacer para lograr el desarrollo rural.

Por ello, un Plan DEL municipal o mancomunado puede aprovechar la convergencia de intereses con la política de desarrollo rural, respecto a cinco asuntos fundamentales:

1. El relevo del “motor” económico, en particular hacia actividades no agropecuarias y/o de alto valor agregado.
2. La capitalización intensiva de las personas, las empresas y los territorios (patrimonio productivo).

3. La generación de ventajas competitivas basadas, sobre todo, en educación, conocimientos y tecnología.
4. La reorientación de la estrategia para reducir las necesidades básicas insatisfechas (NBI).<sup>14</sup>
5. El énfasis en la ruptura de las cadenas inter-generacionales de reproducción de la pobreza.<sup>15</sup>

Una acción fundamental concertada entre la política de desarrollo rural y un Plan DEL es “ruralizar” las inversiones municipales. Este juego de palabras implica reorientar el gasto actual de las municipalidades, que tiende a concentrarse en las áreas urbanas de la jurisdicción municipal, hacia sus propias zonas rurales.

La sola recomposición de ese gasto tendría un efecto multiplicador más amplio, que aumentar el gasto municipal manteniendo la estructura “pro-urbana” actual.

El vínculo entre un Plan DEL y una política de desarrollo rural de aplicación nacional también ayudará a vincular, de mejor manera, activos y mercados. Es decir, capacidades y oportunidades, con un enfoque territorial y descentralizado.

Esa interrelación con la política de desarrollo rural tiene que ver también con la necesidad de acordar y coordinar una serie de acciones afirmativas para el beneficio económico de los más pobres, sin viabilidad en el mercado, lo

14 Las **NBI** se refieren a las inversiones públicas focalizadas en vivienda, agua entubada, saneamiento y alcantarillados, asistencia escolar e ingresos familiares.

15 La **ruptura de las cadenas inter-generacionales de reproducción de la pobreza** requiere políticas poblacionales activas, generación de empleo rural que abarque a las mujeres y los jóvenes, la atención social y compensatoria a grupos vulnerables y minorías en desventaja y, sobre todo, el acceso a ingresos y patrimonio productivo de las personas más pobres.

cual demandará aportes sustantivos y transferencias directas del gobierno central.

### Cuarta lección

La estrategia productiva constituye la **visión** sobre los cambios a la base económica que se quieren impulsar.

Pero se necesitan ciertas condiciones para lograrlo. Algunas de esas condiciones ya existen (ventajas comparativas); otras, hay que crearlas (ventajas competitivas).

Un inventario participativo de esas ventajas facilitará los consensos sobre las *inversiones estratégicas* que hay que hacer, tanto en bienes públicos como privados, para aumentar el **patrimonio productivo** de las personas, de las empresas y del municipio.<sup>16</sup>

16 El **patrimonio productivo** se entiende aquí como la suma del *capital humano* (salud y educación), el *capital físico* (tierra y vivienda), el *capital financiero* (ahorro, crédito y seguros), el *capital productivo* (energía, carreteras, telecomunicaciones, puertos y aeropuertos) y el *capital social* (redes de confianza entre personas, entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil).

En un Plan DEL es indispensable que esas inversiones conjuntas del sector público y privado estén focalizadas para lograr un único propósito: hacer viable la implementación de la estrategia productiva.

En el largo plazo, ese tipo de inversiones **son las que diferencian un territorio de otro**, y los hacen más o menos atractivos para nuevas inversiones, ya que les permiten adaptarse con rapidez y eficacia a las condiciones tan cambiantes de los mercados globalizados.

### Quinta lección

El uso más intensivo y mejor orientado de los factores de producción locales (tierra, trabajo, capital, recursos empresariales), no sólo depende de que se tenga clara la estrategia productiva y de que se mejoren las ventajas competitivas.

Para atraer nuevas inversiones, es indispensable también mejorar el **clima de negocios**. Y allí, el aporte de los gobiernos municipales es fundamental.

Los productores de cualquier tamaño necesitan incentivos adecuados. No en forma de subsidios o exoneraciones fiscales, como en el pasado, sino a través de un marco institucional claro y estable, que funcione y que se respete.

Por ello, es preciso que las inversiones y políticas de apoyo municipal se centren en **augmentar la eficacia de las inversiones rurales**, no en introducir sesgos o favoritismos sectoriales. Y la mejor manera de hacerlo, es mantener la consistencia con el enfoque del Plan DEL y con la perspectiva más amplia de desarrollo rural.

La infraestructura es valiosa en sí misma, pero son las inversiones en **recurso humano, en conocimiento y en innovación tecnológica** las que dan un carácter **dinámico** a las ventajas **competitivas** que se van construyendo.

### Sexta lección

La viabilidad y sostenibilidad de un Plan DEL depende de la **calidad de las alianzas público-privadas** que se logren concertar.

Un Plan DEL pretende inducir estímulos a los agentes privados para que comprendan y atiendan las señales del mercado, en particular las que se presentan a nivel local.

Sin la participación de los agentes económicos cualquier plan está

condenado al fracaso, porque es a los productores y empresas privadas, de todos los tamaños, a quienes corresponde hacer las inversiones productivas necesarias incluidas en el Plan DEL.

Las inversiones en **bienes públicos** las hace y/o gestiona la municipalidad; las inversiones en **actividades productivas** las financian los agentes económicos privados. Unas, sin otras, carecen de sentido, dado el enfoque integrador y sistémico de un Plan DEL.

### Séptima lección

Un Plan DEL implica cambiar de paradigma en la planificación del desarrollo local. Y uno de los cambios más importantes es que se tiene que trabajar en forma simultánea en la creación de **capacidades y oportunidades**.

Es vital que esas capacidades y oportunidades estén al alcance de todos por razones de eficacia y de equidad, pero también de viabilidad del Plan mismo. Hay tres condiciones que ayudarán a lograr esos propósitos:

1. El nivel de apropiación de los contenidos del Plan DEL, lo que a su vez depende del grado de participación ciudadana en todas las fases de dicho Plan.
2. El fortalecimiento institucional y el acceso a los servicios públicos.
3. La existencia de espacios económicos específicos para las micro, pequeñas y medianas empresas, así como para las mujeres y trabajadores jóvenes, con mayores dificultades para encontrar empleo e insertarse en los mercados.

La expresión máxima de los acuerdos logrados en un Plan DEL es el **Programa Conjunto de Inversiones Público-Privadas**.

### Octava lección

Los esfuerzos que implica un Plan DEL rebasan las estructuras tradicionales de los gobiernos municipales. Se requiere entonces crear una **Unidad para la promoción del desarrollo económico local** (Unidad DEL).

De ninguna manera esa nueva unidad puede socavar la institucionalidad vigente. Su función básica es apoyar el diseño, ejecución y evaluación sistemática del Plan DEL. Y su estrategia es focalizar esfuerzos y especializar en el tema económico al recurso humano municipal que esté a su disposición, bajo la dirección de la OMP o de la Gerencia de la Mancomunidad, según sea el caso.

La participación de los agentes económicos privados, de las ONGs, de universidades y de representantes

de la sociedad civil, en una **instancia de carácter consultivo**, reforzará el interés y el compromiso en la implementación de los acuerdos contenidos en el Plan DEL, así como los mecanismos de seguimiento y transparencia del mismo.

Dependiendo de las condiciones de cada municipio, con el tiempo esa Unidad DEL puede llegar a estar en capacidad de:

1. Proveer servicios empresariales, incluyendo un sistema eficaz de inteligencia de mercados.
2. Contribuir a la organización de los productores y empresarios locales.

### Novena lección

La descentralización implica transferir facultades, capacidades y recursos, desde el gobierno central hacia los gobiernos locales.

La tendencia, en general, es trasladar los servicios básicos, sobre todo educación, salud, seguridad y servicios ambientales.

Pero cada vez más, resulta claro que mejores servicios sin orientación estratégica hacia las áreas de mayor potencialidad económica del territorio, suelen tener menos efectos que los deseados en términos de reducción de la pobreza y de mejoramiento de los ingresos de los hogares locales.

El esfuerzo para lograr la especialización productiva del municipio sólo puede tener éxito y sostenibilidad si se basa en la percepción e intereses de los propios actores políticos y económicos locales.

Sin **organizaciones gremiales fuertes**, que incluyan a todos los sectores y tamaños de unidades productivas, comprometidas con la nueva **visión**, ningún Plan DEL tiene viabilidad.

En alguna medida, la falta de avances en las estrategias de reducción de la pobreza deviene de ese divorcio entre lo local y lo nacional, y entre lo económico y lo social.

La especialización productiva de los territorios es fuente de desconcentración de la actividad económica y de las oportunidades de generación de empleo e ingresos.

Municipios con mayor dinamismo económico tienden a beneficiar sus finanzas municipales por una mayor recaudación tributaria, y recursos para ampliar la cobertura y calidad de los servicios. Una ciudadanía más satisfecha estará más dispuesta a apoyar las facultades y nuevos servicios que sean descentralizados.

## Décima lección

Aunque el DEL es una acción de carácter económico, tiene amplias repercusiones políticas y sociales; es decir, en la **governabilidad democrática**<sup>17</sup> del municipio.

La experiencia muestra que personas sin empleo y sin capacidad de alimentar a sus hijos, suelen atribuir parte de la responsabilidad de la recesión económica local a las autoridades municipales.

Un problema básico es que las personas más pobres trabajan en la agricultura. El crecimiento del 1% en el PIB agrícola se traduce en un aumento del 0.14% del ingreso de los más pobres; esa relación es del 0.77% en las actividades no agrícolas.

Por esa razón, sin reconvertir el aparato productivo del municipio, las inversiones municipales sólo en servicios públicos, sobre todo urbanos, tendrán poco efecto en la situación económica de los más pobres.

El descontento y la conflictividad social latente que la pobreza conlleva, pueden desafiar la estabilidad del poder público local, más que cualquier otro asunto de naturaleza coyuntural.

Para entender la aplicación de cada una de esas premisas y lecciones aprendidas, en el próximo capítulo se describe el contenido de cada uno de los **ejes** y el proceso de formulación de un Plan de Desarrollo Económico Local.

<sup>17</sup> La **governabilidad democrática** se entiende aquí como el equilibrio **dinámico** entre las necesidades de la población y la capacidad de respuesta del Estado a nivel nacional y municipal.

## 2

# Proceso para diseñar un Plan DEL

Un producto no visible de un Plan DEL es que crea “ciudadanía económica”, al involucrar a todos los actores en la recomposición de la economía local.

Sin embargo, esto requiere un proceso y una propuesta metodológica rigurosa, pero a su vez suficientemente flexible, para poder adaptarse con rapidez a la dinámica e interrelaciones que se observen en el municipio donde se pretenda aplicar. Ante la variedad de situaciones que pueden encontrarse en los municipios, no hay propuesta única que valga.

Una segunda precondition, es tener presente que los tiempos y los consensos no se pueden forzar. Las posiciones personales e institucionales dificultan el logro de acuerdos.

La mejor salida es dar tiempo suficiente a la etapa inicial de sensibilización y creación de capacidades, que se describe más adelante.

Otra precondition es superar el falso dilema del “intervencionismo tecnocrático”. La centralidad de las discusiones tiene que girar siempre alrededor de las opiniones de los actores locales. Pero el acompañamiento técnico y la información, si no son impuestos, facilitan los acuerdos y refuerzan la calidad de los debates y los contenidos del Plan.

Lo importante es destacar las coincidencias, no las desavenencias.

Sobre las primeras se construyen **propuestas**; sobre las segundas, **conflictos**.

Bajo esas circunstancias, para formular un Plan de Desarrollo Económico hay que tener:

1. Un **proceso**: entendido como la secuencia lógica y ordenada de las etapas y pasos a seguir. Indica **qué hacer** para elaborar el Plan.
2. Una **metodología**: que comprende las actividades y herramientas sugeridas para obtener el resultado esperado en cada paso. Señala **cómo** hacer el Plan.

A continuación se presenta el **proceso** propuesto. En el siguiente capítulo se desarrolla la **metodología** y se explican las actividades sugeridas en cada paso.

## Síntesis del proceso de diseño del Plan DEL

Etapas	Pasos
<b>I. Creación de Capacidades</b>	1. Sensibilización
	2. Capacitación
	3. Diseño del proceso
<b>II. Selección de la estrategia productiva</b>	4. Perfil socio-cultural
	5. Perfil productivo
	6. Mercados y potencialidad productiva
	7. Estrategia productiva y portafolio de inversión privada
<b>III. Ventajas competitivas</b>	8. Análisis de competitividad territorial
	9. Clima de negocios y servicios empresariales
	10. Factores de competitividad para la estrategia productiva
<b>IV. Plan de inversiones y rendición de cuentas</b>	11. Presupuesto y estrategia de financiamiento
	12. Estrategia de implementación
	13. Plan de Monitoreo y Evaluación
<b>V. Redacción del Plan</b>	14. Redacción y aprobación del Plan

FUENTE: Propuesta metodológica del PDGL/USAID en el diseño del Plan DEL de la Mancomunidad Copán Chortí, Guatemala (2006).

En la etapa I de creación de capacidades se destaca que no basta la voluntad política. Hay que hablar el mismo idioma conceptual y prepararse para un proceso que puede parecer largo, pero que se justifica por la magnitud del reto que se pretende asumir.

En la etapa II se toma la decisión más importante del plan y, por tanto, tiene que ser desarrollada con todo cuidado y el tiempo que sea necesario.

Algunas propuestas se “saltan” la segunda etapa y entran a fortalecer las ventajas competitivas del municipio en términos generales. Pero eso es como construir una fábrica y luego decidir que producir allí.

El plan de inversiones (etapa IV) agrupa las obras públicas y las privadas, en un solo formato, con el propósito de avanzar en forma coordinada durante todo el período de vida del plan. Usar un mismo, formato también facilita la rendición de cuentas mutuamente y el seguimiento a los resultados previstos (plan de M&E).

3

## Metodología para diseñar un Plan DEL

Las distintas condiciones que caracterizan a los municipios aconsejan dejar claro, desde el principio, que **no hay metodología única** que sirva para todos. Se puede, cuando mucho, dar orientaciones generales, que necesariamente habrá que adaptar a cada caso.

Sin embargo, como se ha subrayado en el capítulo anterior, hay ciertos **elementos básicos** que no pueden estar ausentes en el **proceso** de diseño de un Plan DEL.

De igual manera, hay actividades y herramientas que suelen ser útiles en el diseño de la **metodología**, que tampoco pueden obviarse y que ayudan a mantener el rumbo correcto durante toda la ruta a seguir.

El vínculo entre **proceso** y **metodología** ayuda a mantener la coherencia del Plan respecto al **marco conceptual** del desarrollo económico local.

A continuación se explica cada una de las etapas, pasos y actividades sugeridas para diseñar un Plan DEL, incluyendo la discusión sobre algunas herramientas que pueden ser útiles para orientar las discusiones y facilitar los acuerdos.

## Etapa I

### Creación de capacidades

PASOS	No.	Actividades principales
<b>1. Sensibilización</b>	1	Organizar reunión informal con autoridades y actores principales.
	2	Sondear receptividad para diseñar el Plan DEL.
	3	Constituir Grupo Coordinador del Plan DEL.
	4	Constituir Grupo Consultivo de apoyo al Grupo Coordinador.
<b>2. Capacitación</b>	5	Organizar taller (logística)
	6	Definir la metodología de grupos de trabajo
	7	Hacer convocatoria al taller
	8	Elaborar las presentaciones
	9	Realizar el taller
<b>3. Diseño del proceso</b>	10	Revisar la estructura institucional para el diseño del Plan
	11	Revisar la convocatoria conforme los resultados del taller de capacitación
	12	Hacer programación de todos los talleres
	13	Diseñar cada taller
	14	Hacer los preparativos logísticos
	15	Recopilar información socioeconómica
	16	Procesar la información y hacer análisis del contexto

Esta etapa es fundamental. Aquí se establecen los cimientos sobre los cuales se construye todo el Plan DEL. Sin buenos cimientos, el plan se desplomará.

Esta etapa tiene tres pasos, los cuales pueden cubrirse en uno o dos talleres, dependiendo de las condiciones existentes al iniciar el diseño del Plan.

#### Paso 1. Sensibilizar a autoridades y agentes económicos

El **objetivo** básico en este paso es discutir la **importancia** de elaborar un Plan DEL y el **rol** que cada sector puede desempeñar.

Se pretende también crear **expectativas realistas** sobre los alcances y resultados previsibles del Plan y lograr el máximo compromiso de cada sector.

El proceso se inicia organizando una primera reunión con carácter informal e informativo, para evitar que los/as invitados/as se sientan presionados a participar en algo que desconocen.

Lo ideal es que el liderazgo sea asumido, desde el principio, por los agentes económicos locales. No suele suceder así. Es muy probable entonces que la Municipalidad (o Mancomunidad) desempeñen el rol de **facilitador** (ver Capítulo 5, Primera Parte).

Si la convocatoria la hacen las autoridades municipales, es preferible que la reunión se lleve a cabo en la municipalidad, como muestra de la voluntad política inicial. La agenda de esa primera reunión puede incluir:

1. Bienvenida del Alcalde (o presidente de la Mancomunidad, si fuere el caso).
2. Presentación de los participantes.
3. Breve presentación del concepto e importancia del desarrollo económico local.
4. Intercambio de opiniones sobre la situación de la economía local.
5. Sondeo sobre la viabilidad de emprender el diseño y ejecución de un Plan DEL.
6. Resumen de acuerdos principales.

Es deseable que esta primera reunión culmine con tres **resultados** concretos:

1. Un acuerdo para proseguir el proceso, pero sin forzarlo.
2. La constitución de un **Grupo Coordinador** del proceso de diseño del Plan DEL.
3. Las fuentes de financiamiento para **diseñar** el Plan.

Ese **Grupo Coordinador** podría estar integrado por:

1. El o los Alcaldes de los municipios involucrados.
2. Representantes del Concejo Municipal.
3. Representantes de la Comisión de Fomento Económico.

4. El Coordinador de la OMP y/o Gerente de la Mancomunidad.
5. Representantes de los productores y empresarios locales.
6. Representantes de la sociedad civil (incluyendo las Universidades).

La cantidad de representantes puede ser decidida según las circunstancias de cada comunidad pero, en general, se sugiere que el Grupo no sea muy grande y que tenga una alta participación de agentes económicos.<sup>18</sup>

El **Grupo Coordinador** podrá ser acompañado, para efectos de asesoría y consulta, por un **Grupo Consultivo** integrado por quienes estén proveyendo asistencia técnica y financiera, por parte de la cooperación internacional, del gobierno central y otras fuentes.

<sup>18</sup> La expresión **agentes económicos** se refiere a empresarios y productores privados de todo tamaño y sector de la economía. La diferencia entre productores y empresarios se debe a que estos últimos tienen constituida una empresa con todas las formalidades del caso. Ambos conceptos se utilizan en este documento con ese sentido específico.

Es mejor que el **Grupo Coordinador** tenga *funciones técnicas, no decisorias*. Su ámbito de acción se limita a planificar y apoyar el diseño, no a decidir los contenidos del Plan.

La *aprobación* del Plan es competencia del Concejo Municipal (si es un plan municipal) o de la Asamblea de la Mancomunidad, cuando sea el caso.

Es muy útil definir desde el principio el tipo de apoyo financiero y de asistencia técnica que proveerá la cooperación internacional, para evitar duplicidades y/o vacíos que puedan afectar el proceso.

La composición del **Grupo Coordinador** tiene que ser flexible, para ir incorporando los cambios que se presenten durante el proceso. Es importante sistematizar esa experiencia, porque servirá de base para formalizar y reglamentar la **Agencia DEL** que sustituirá al Grupo Coordinador y que se encargará de *ejecutar* el Plan.

## Paso 2. Capacitar a los actores

El **objetivo** en este paso es crear un “lenguaje” y entendimiento común sobre el desarrollo económico local. Es importante agotar aquí, hasta donde sea posible, las discusiones teóricas y conceptuales, para que éstas no entorpezcan o resten demasiado tiempo al debate posterior sobre las propuestas de soluciones.

Se requiere un taller completo y muy bien organizado para atender satisfactoriamente ese objetivo. Dado que en ese taller se discuten asuntos conceptuales y económicos poco atractivos para la mayoría de la población, la tarea suele complicarse.

Por ello, el taller se organiza utilizando todas las técnicas de animación disponibles. Ese taller puede ser dividido de la siguiente forma:

**Primera parte:** Marco conceptual sobre el DEL. Las presentaciones pueden elaborarse sintetizando los capítulos que se incluyen en la primera parte de esta **Guía**, presentados con técnicas audiovisuales e intercambio de opiniones.

**Segunda parte:** Intercambio. Después de la presentación teórico-conceptual, es recomendable que los participantes interactúen discutiendo algunas preguntas generadoras, en trabajo de grupos.

Las preguntas generadoras deben inducir la aplicación de los conceptos explicados a la realidad del municipio o territorio y empezar a generar reflexión e información en los participantes sobre las propuestas que se plantearán en talleres posteriores. Así, los grupos de trabajo refuerzan el aprendizaje, proveen información e inician la incubación de propuestas.

**Tercera parte:** Experiencias sobre desarrollo económico local. Se sugiere invitar a los participantes a presentar sus experiencias de manera informal.

Es deseable que los facilitadores permitan la presentación de experiencias de “desarrollo económico local” aunque técnicamente no lo sean, porque pueden servir de contraste con las experiencias que sí cumplen esa definición.

Ese ejercicio es un magnífico recurso para insistir en los conceptos clave, pero también para que los propios participantes identifiquen las lecciones aprendidas y puedan aplicarlas en el proceso por iniciar. Este último es, quizás, el resultado más valioso del paso 2.

### Paso 3. Diseñar el proceso

Sólo si se han logrado los acuerdos necesarios en los dos pasos anteriores, se puede empezar a hacer los preparativos para diseñar el Plan.

El **objetivo** en este paso es evaluar la capacidad institucional y la viabilidad política, social y financiera para llevar a cabo el proceso de diseño del Plan. Los preparativos principales se refieren a:

1. Organización
2. Convocatoria
3. Programación
4. Logística

**1.** La **organización** conlleva la constitución formal del **Grupo Coordinador**, asistido por el **Grupo Consultivo**. Conviene que ambos grupos tengan claras sus funciones desde el principio. Es importante no crear estructuras que erosionen la institucionalidad vigente de los gobiernos locales o que no vayan a ser sostenibles en el tiempo.

**2.** El asunto más delicado es la **convocatoria**. Se asume que el gobierno municipal convoca. Pero puede haber excepciones donde los agentes económicos asumen el liderazgo. Esto es deseable, pero poco frecuente.

Es preferible, aunque no indispensable, que la participación de los agentes económicos y de la sociedad civil sea a título personal.<sup>19</sup> Las representaciones formales tienden a limitar la flexibilidad en las deliberaciones y en la naturaleza de las propuestas.

La sociedad civil puede hacerse representar por medio de sus miembros en la Comisión de Fomento Económico del COMUDE y/o invitando a algunos líderes de opinión en particular.

La representación de los agentes económicos tiene que ser exhaustiva y abarcar a todos los sectores productivos relevantes de la comunidad.

Es vital entender lo productivo en sentido amplio. Eso significa que, además de las empresas y productores individuales, es aconsejable incluir a las entidades de servicios financieros (bancos y ONGs), a las cooperativas, a las ONG que apoyan proyectos

<sup>19</sup> Un buen inventario de actores locales, enfatizando la identificación de los agentes económicos del municipio, será de mucha utilidad para la convocatoria y un buen subproducto del Plan DEL.

productivos, a las Universidades que pueden aportar conocimientos tecnológicos y mano de obra especializada, a las asociaciones gremiales y de MIPYMEs, y otros similares.

Todos, sin excepción, tienen que participar en igualdad de condiciones, evitando la votación sobre cualquier asunto, a menos que sea estrictamente necesario.<sup>20</sup>

El tiempo para elaborar un Plan DEL depende no sólo del interés de los agentes económicos y de los miembros de la sociedad civil, sino también de los “tiempos políticos” de las autoridades municipales e, incluso, aunque en menor medida, de los tiempos de ejecución de los proyectos de cooperación que acompañen el proceso.

**3.** Una buena **programación** de los talleres y otras actividades relacionadas con el Plan, servirá para que los distintos actores tengan claridad sobre la magnitud del compromiso a asumir y el nivel de participación que se requiere.

Se aconseja diseñar cada taller en forma cuidadosa y tener un documento de respaldo que especifique:

1. Antecedentes
2. Objetivos
3. Productos y resultados
4. Metodología
5. Participantes
6. Lugar y fecha

7. Agenda (temas)
8. Programa (tiempos)

Es importante que las autoridades municipales estén en algunos de esos talleres para hacer evidente su voluntad política, *pero no necesariamente en todos.*

La experiencia muestra que solicitar la presencia permanente de las autoridades puede desgastar su voluntad política e inhibir las discusiones técnicas y/o propuestas ciudadanas. Las autoridades estarán representadas, en todo momento, por los miembros de la comisión de fomento económico del Concejo Municipal y por los funcionarios municipales designados, preferiblemente a nivel de coordinación de la OMP o de Gerencia de la Mancomunidad.

**4.** La **logística** puede facilitar o entorpecer el proceso. Además de sus funciones técnicas, la OMP o Gerencia de la Mancomunidad puede estar *a cargo de todos los aspectos operativos* en el diseño del Plan.

<sup>20</sup> Se evita así limitar el número de participantes de cualquier sector con el pretexto de no inducir mayorías que controlen las decisiones.

## Etapa II

### Selección de la Estrategia Productiva

Pasos	No.	Actividades principales
<b>4. Perfil socio-cultural</b>	1	Analizar el contexto socio-cultural del municipio y territorios vinculados
	2	Identificar los factores de contexto que podrían inviabilizar el Plan DEL (amenazas estratégicas)
	3	Discutir estrategias para enfrentar las amenazas estratégicas que afectarían el Plan DEL
<b>5. Perfil productivo</b>	4	Identificar productos agropecuarios principales según criterios: rendimientos y producción
	5	Analizar información disponible sobre sectores industrial, comercial, servicios, financiero y turístico.
	6	Examinar aporte de las MIPYMEs y pequeños productores agropecuarios
	7	Hacer primera lista de productos y sectores "estrella" que podrían impulsarse
<b>6. Mercados y potencialidad productiva</b>	8	Contratar Estudios de Mercado para productos y sectores "estrella"
	9	Presentar en taller el perfil productivo y validar lista de productos/sectores "estrella"
	10	Discutir y validar resultados de estudios de mercado (énfasis en la demanda de productos seleccionados)
	11	Clasificar productos y sectores en 4 categorías: actuales, dinámicos, emergentes y potenciales
	12	Identificar posibles inversionistas y áreas geográficas de producción (estudios de mercado)
	13	Examinar la posibilidad de clusters y encadenamientos de los productos y sectores "estrella" (estudios de mercado)
<b>7. Estrategia productiva y Portafolio de inversión privada</b>	14	Revisar la posibilidad de impulsar comunidades-producto
	15	Analizar impactos potenciales: generación de riqueza, ingresos y empleos de los productos y sectores líderes seleccionados (estudios de mercado)
	16	Hacer lista definitiva, en orden de prioridad, de productos y sectores líderes (ya no "estrellas")
	17	Definir tipo de estrategia, políticas, programas, proyectos e incentivos para cada producto y sector líder identificados
	18	Identificar principales ventajas comparativas y competitivas del municipio para impulsar esos productos/sectores <b>líderes</b>
	19	Hacer Planes de Negocios para productos y sectores <b>líderes</b>
	20	Hacer el Portafolio de Oportunidades de Inversión Privada ( <b>Estrategia Productiva</b> )

La selección de la estrategia productiva *es la decisión más importante y el centro de todo el Plan DEL.*

Con la estrategia productiva se decide **qué** se va a hacer.

Esa selección se basa en un análisis hecho en dos dimensiones: a nivel **macro** (toda la economía del municipio) y a nivel **micro** (cada sector o producto, caso por caso).

Para el éxito de esta fase se requieren cuatro condiciones básicas:

1. Información
2. Análisis técnico
3. Análisis empírico
4. Capacidad de propuesta

1. Lo primero es asegurarse de que existe suficiente **información**. La información es clave para entender la naturaleza del sistema productivo municipal y hacer propuestas correctas y viables.

2. Sin embargo, suele haber poca información disponible y, cuando la hay, se enfrentan dificultades para procesarla en forma apropiada (**análisis técnico**).

3. En ese último sentido, el trabajo de los técnicos y especialistas es de mucha utilidad. Pero ese tipo de información carece de validez si no se confronta con las percepciones y hechos que conocen los empresarios y productores locales (**análisis empírico**). La riqueza de este tipo de información deriva de tres situaciones:

- a. Dadas sus actividades cotidianas, manejan información sumamente actualizada; caso contrario a las cifras oficiales.
- b. Las percepciones que transmiten los agentes económicos se basan en su intuición natural para identificar negocios o actividades productivas que ellos mismos sí estarían dispuestos a realizar.
- c. Conllevan también valoraciones culturales (de aceptación o rechazo) sobre los productos y sectores, que de otra manera no podrían identificarse ni incorporarse en una estrategia productiva.

Otra tarea previa es esforzarse por entender la situación del aparato productivo del municipio o territorio. Pero hay que evitar la trampa de hacer diagnósticos tradicionales, basados en la mera descripción de actividades productivas y de los problemas que se observan, casi siempre con una visión pesimista sobre lo que se puede hacer. De lo que se trata, más bien, es responder dos preguntas fundamentales:

1. *¿Cuál es la vocación económica del municipio?* Se recomienda examinar cuál es la situación de las actividades productivas nuevas y tradicionales del municipio (**motores económicos**) y la posibilidad de fortalecerlas, según las condiciones del mercado (análisis de dinamismo económico).

2. *¿Cuáles son las posibilidades de competir exitosamente en los mercados con esos “motores” económicos?* En la primera pregunta se responde **qué se hace** en la actualidad; en la segunda, **qué tan buenos son** los productores locales para hacerlo (análisis de competitividad, ver paso 5).

#### **Paso 4. Elaborar el perfil sociocultural**

El **objetivo** en este paso es conocer en qué condiciones y entorno se desenvuelve la actividad económica del municipio.

Un error común es analizar la actividad productiva solo de las jurisdicciones municipales, sin tratar de entender las relaciones y dependencias con otros territorios vecinos. A veces, incluso, bastante lejanos.

Por eso es importante conocer el entorno social y productivo del municipio. Para ello se utiliza el

concepto de “región económica”. Esta se refiere a la relación entre el lugar donde se **produce** (el municipio), el lugar donde se **vende** dicha producción (los mercados), y los lugares de donde provienen los insumos utilizados en la producción y distribución. Al hacer ese tipo de análisis a veces se puede descubrir que la falta de dinamismo de la economía de un municipio tiene su origen en otro municipio, con el cual habrá que hacer una alianza para trabajar juntos en la solución del problema, quizás bajo la figura de un plan DEL mancomunado.

La posibilidad de producir y vender depende de que las personas tengan la capacidad de vender y de comprar. Esa capacidad de compra depende del nivel de pobreza, de empleos, de acceso del transporte que lleva los productos, de la competencia con productores con otros municipios y otros factores similares. Por eso es fundamental entender cuál es el **perfil socio-cultural** del municipio.

Es aconsejable concentrarse sólo en los indicadores que están más relacionados, directa o indirectamente, con la actividad económica. Y para los cuales sí hay información a nivel municipal. Los indicadores **mínimos** que pueden obtenerse son:

Variables	Indicadores principales
Demográficas	Población Urbana-Rural, Indígena-No Indígena
	Tasa de crecimiento anual, esperanza de vida, densidad poblacional
	Población por sexo y edades, migraciones, tamaño promedio de los hogares
	Pobreza, desnutrición y analfabetismo
Laborales	Número de personas en edad de trabajar por sexo (PEA), ocupaciones principales, tasas de empleo-desempleo y subempleo
	Oficios principales (calificaciones técnicas), PEA calificada y no calificada, escolaridad promedio
Naturales	Extensión territorial, altura promedio, climas y acceso y uso actual del suelo
	Disponibilidad y caudal de agua, sistemas de riego
	Cobertura boscosa, tasa de deforestación anual
Servicios	Cobertura de vivienda, agua, electricidad, teléfonos y red vial asfaltada

Todos esos indicadores pueden obtenerse de fuentes oficiales,<sup>21</sup> pero es muy importante profundizar con entrevistas directas a líderes comunitarios sobre el **sentido de identidad y pertenencia étnica**, cosmovisión económica, costumbres y organizaciones tradicionales. Una comunidad cohesionada por razones culturales es, sin duda, una ventaja fundamental.

La falta de información sobre esos temas puede inducir decisiones incorrectas en la estrategia productiva y pasar por alto ventajas clave para ciertos productos o actividades económicas.

Es importante usar el diagnóstico para detectar las **amenazas estratégicas** que podrían afectar el Plan DEL.

<sup>21</sup> Se pueden consultar el XI Censo Nacional de Población y el VI de Habitación (2002), el IV Censo Nacional Agropecuario (2003), la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (2002), la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2003 y 2005), la Encuesta Agropecuaria (2005) y la Encuesta Nacional de Empleo (2003 y 2007), entre otros. Los informes nacionales sobre Desarrollo Humano del PNUD (1998-2006), aportan valiosa información ya procesada.

### Amenazas Estratégicas de la Región Chortí

1. Población muy joven, creciente, rural y muy dispersa.
2. Caudal de agua en grave riesgo, cuenca erosionada con rápido avance de la frontera agrícola.
3. Tendencia marcada hacia la pérdida de la identidad cultural.

Sólo hay que tener presente tres datos: la población de dos de los cuatro municipios se duplica cada 18 años; la ruralidad es del 93%; los minifundios han crecido el 238%. Bajo esas condiciones:

1. *¿Cómo cubrir el déficit acumulado de servicios básicos y, además, invertir en otros que serían necesarios para implementar un Plan DEL?*
2. *¿Cómo hacer viable una estrategia productiva basada en cultivos agrícolas si hay disminución en el caudal de agua, incluso para consumo humano?*
3. *¿Cómo mejorar la competitividad en parcelas cada vez más pequeñas y vulnerables?*

Además, por varias razones, la población de la etnia Chortí cada vez se autoidentifica menos como tal. Entonces:

1. *¿Es viable promover el turismo cultural aprovechando la "imagen corporativa" chortí en la región?*
2. *¿Cómo aprovechar sus prácticas productivas ancestrales en la producción de artesanías o, incluso, recuperar la producción de añil (los chortís fueron los principales productores) en la región, tan apetecido de nuevo en los mercados internacionales?*

La conclusión básica es que para enfrentar las amenazas estratégicas de la región Chortí, se deben promover cambios profundos en:

- a) el ritmo de crecimiento poblacional;
- b) en el modelo de desarrollo urbano; y,
- c) en el patrón productivo.

Los proyectos productivos aislados y la asistencia humanitaria temporal, aunque son importantes para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional, tienen poco que hacer en cuanto al desarrollo económico local.

La actividad económica no se da en el vacío. Depende de lo que sucede en el entorno territorial. A veces, los factores ambientales, culturales o sociopolíticos, tienen más influencia en las decisiones y comportamientos económicos, que la economía misma.

La esencia de un Plan DEL sigue siendo la implementación de la estrategia productiva seleccionada, pero no puede ignorar la necesidad de enfrentar las amenazas estratégicas.

Las políticas y acciones para reducir esas amenazas estratégicas han de incluirse en los otros capítulos del plan estratégico municipal y apoyarse en la política de desarrollo rural. He allí la sinergia y *complementariedad desde lo más amplio hasta lo más específico: desarrollo rural, plan estratégico y plan DEL.*

## Paso 5. Elaborar el perfil productivo

El **objetivo** en este paso es hacer un **análisis de competitividad productiva**, para conocer cuál es el perfil productivo del municipio. ¿Cómo se hace ese tipo de análisis?

En el caso del sector agropecuario, cuyo peso relativo tiende a ser mayor en la mayoría de municipios del país, el *análisis de competitividad productiva* puede hacerse utilizando cuatro criterios principales:<sup>22</sup>

Criterios	Concepto	Información relevante
<b>Motores económicos</b>	Importancia de cada cultivo	<p>✓ <b>Área cultivada con cada producto <u>dividida</u> área total</b></p> <p>Sirve para determinar qué sectores/productos dominan la actividad productiva del municipio. Esos son los <i>"motores" económicos</i>.</p>
<b>Estructura inversiones</b>	Calidad de las inversiones	<p>✓ <b>Área con cultivos permanentes o temporales <u>dividida</u> área total</b></p> <p>Un mayor porcentaje de cultivos permanentes equivale a una inversión de mayor calidad (porque son a largo plazo), comparada con los cultivos temporales.</p>
<b>Diversificación</b>	Variedad de la oferta	<p>✓ <b>Número de productos cultivados en el municipio <u>dividido</u> número de productos cultivados en el departamento y el país</b></p> <p>Un mayor porcentaje representa una oferta productiva más diversificada.</p>
<b>Rendimientos</b>	Eficiencia productiva	<p>✓ <b>Producción anual <u>dividida</u> área cultivada de cada producto</b></p> <p>Sirve para determinar en qué productos son más eficientes los productores del municipio.</p>

<sup>22</sup> Dado el valioso aporte que hacen las MIPYMEs y los pequeños productores, cuando haya información disponible, es importante diferenciar la información según tamaño de la unidad económica.

El principal problema será la falta de información a nivel municipal. La única fuente disponible (oficial y comparable) son los Censos Agropecuarios.<sup>23</sup>

Debido a los altos índices de concentración de la actividad productiva, se puede asumir que el sector agropecuario representa más del 90% del PIB municipal, (excepto en algunas cabeceras departamentales).

Por lo tanto, la competitividad del sector agropecuario representa, en buena medida, la **competitividad productiva territorial**, al menos como una aproximación.

<sup>23</sup> El último Censo Agropecuario de Guatemala fue realizado en el año 2002. Hay una Encuesta Agropecuaria 2005, pero no tiene información municipal. Consultar el Instituto Nacional de Estadística (INE): [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt).

Los Censos presentan algunas inconsistencias de información y son algo atrasados, debido a su propia naturaleza (deben realizarse cada cinco años).<sup>24</sup>

En todo caso, hay que tomar en cuenta que los datos del Censo serán contrastados con las percepciones de los agentes económicos locales y con los resultados de los estudios de mercado.

Dado que un municipio es competitivo en relación a alguien más, los resultados del municipio habrán de compararse con los del departamento y del país en su conjunto.

En el primer caso, porque en el resto del departamento están los competidores más cercanos de los productores del municipio. En teoría, esos competidores se desempeñan bajo condiciones similares.

Si los resultados al comparar la competitividad del municipio *versus* el departamento son positivos, una primera conclusión es que los agentes económicos del municipio sí están preparados para participar en forma más agresiva en los mercados *regionales*.

En el segundo caso, la comparación con el país se hace porque da una idea del nivel de competitividad que tendrían que alcanzar los productores del municipio para estar, al menos, en el promedio del país. En teoría, un municipio competitivo a nivel nacional puede aspirar a insertarse en los mercados *internacionales*.

Utilizando los cuatro criterios del cuadro anterior, ***un municipio es más competitivo cuando:***

1. Tiene varios “motores” económicos, especialmente si no son sólo agropecuarios;
2. Predominan los cultivos industrializables o con valor agregado en la estructura de inversiones agropecuarias;
3. Se cultiva una amplia variedad de productos;
4. Los rendimientos por manzana de los principales productos son más altos que el promedio departamental y nacional.

Los tres primeros criterios sirven para establecer ***qué se produce***; el cuarto criterio sirve para saber ***si se hace bien***. Y por ello, este último indicador es indispensable para tomar la decisión sobre los productos a impulsar. Pero aún así, hay dos ausencias notables en esa información:

1. No se obtiene información sobre el ***dinamismo*** (crecimiento anual de la producción) de cada producto.

<sup>24</sup> A pesar de esas dificultades, el análisis que se realice con los datos del Censo es válido cuando se usen proporciones o porcentajes, ya que éstas no cambian significativamente de un año a otro. Por supuesto, si hay otra fuente más confiable y actualizada, utilizarla.

2. No se puede establecer la **productividad**, aunque el criterio de rendimientos es una buena aproximación.<sup>25</sup>

Por razones de tiempo y utilidad, es aconsejable realizar el análisis de rendimientos sólo a los 5-10 productos principales.

El resultado de ese tipo de análisis puede ser muy ilustrativo. Hay algunos municipios donde los productores se concentran en cultivos donde “son muy malos” (rendimientos inferiores al promedio departamental), y otros municipios destinan muy poco esfuerzo a cultivar productos donde “son muy buenos” (rendimientos superiores al promedio nacional).<sup>26</sup>

Un problema básico es que ese tipo de análisis puede ayudar a determinar qué se está haciendo “hoy”, bien o mal, pero no aporta información sobre cuál es la tendencia de cada producto para “mañana”.

Esa es la tarea principal de los agentes económicos que participen en el taller. Ellos tienen mucho que decir, ya que suelen tener información actualizada sobre el comportamiento de los productos en el mercado. Los estudios de mercado también pueden aportar información valiosa sobre esos temas.

Por ello, cuando se realice el taller para presentar los resultados del perfil productivo, es preciso tomar suficiente tiempo para que los agentes económicos

25 La **productividad** se mide dividiendo producción anual/ número de trabajadores. Establece cuánto produce *cada trabajador*, en promedio. Los **rendimientos** se obtienen dividiendo la producción dentro del área cultivada (en manzanas): miden cuánto se produce *por cada manzana de tierra*.

26 El ejemplo de la región Chortí es significativo. Según datos del Censo, contrario a la creencia popular, los “cebolleros” de esa región no son tan competitivos y los “tomateros” sí, a pesar de los riesgos asociados a ese cultivo. De igual forma, los rendimientos son buenos para los productores de café (no tan conocidos a nivel nacional), aunque hay margen para incrementar los rendimientos. Siguiendo esa lógica, si los agricultores de la región Chortí son competitivos, **en promedio**, una primera conclusión sería que la pobreza en la región (superior al promedio nacional) no es causada por su ineficiencia productiva. Eso influiría en el tipo de estrategia de desarrollo territorial que se quiera plantear.

discutan y aporten información sobre cada uno de los productos y de otros que vayan surgiendo como oportunidades de mercado.

Es importante hacer el máximo esfuerzo para obtener información sobre productos **no** agropecuarios (turismo, servicios, industriales, etc.). Y también sobre oportunidades de producción y encadenamientos para las MIPYMEs.

La suma de los productos actuales con altos rendimientos **más** los que se identifiquen en el taller donde se presente el perfil agropecuario, empezará a conformar la lista de **productos/sectores “estrella”**.

Los productos “estrella” son los que, **por el momento**, parecen los más apropiados para promover dentro de la estrategia productiva. Es solo una lista **preliminar** que se irá mejorando en los pasos siguientes. A estas alturas falta mucho por hacer.

Y para depurar esa lista, lo más importante es contratar los **estudios de mercado**, desarrollados

por empresas o profesionales especializados, preferentemente que no estén involucrados en el Plan DEL.

Esta es una premisa fundamental que plantea el enfoque DEL: las decisiones económicas es preciso tomarlas basándose en las orientaciones del mercado (**enfoque de demanda**), no en las propuestas de los productores (**enfoque de oferta**).

Categoría	Concepto	Ejemplos región Chortí
<b>Actuales</b>	Los que predominan en la actualidad, pero pueden mejorar sus rendimientos, el valor agregado (procesamiento) o el acceso a nuevos mercados. Son los <b>“motores” económicos principales</b> actuales.	Café, papaya, frijol negro, maíz blanco.
<b>Dinámicos</b>	Su producción está creciendo en forma sostenida y hay buenos rendimientos en el municipio. Se tiene la capacidad actual o futura para acceder a nuevos mercados por los TLCs. Son los <b>“motores” económicos secundarios</b> actuales.	Mango de brea, tomate en invernadero, artesanías de maguey.
<b>Emergentes</b>	Son los nuevos productos, cuyo cultivo o producción <b>está empezando a notarse en el municipio</b> . Atienden “nichos” de mercado pequeños, pero que tienden a ampliarse. Hay pocos productores que no logran satisfacer la demanda total del mercado.	Chile pimienta seca, izote pony de exportación.
<b>Potenciales</b>	Son los que <b>aún no se producen en el municipio</b> , pero que podrían introducirse porque hay buenas condiciones en el mercado y en el municipio. Tienden a crecer rápidamente y es posible cultivarlos o producirlos con buenos rendimientos y valor agregado en el municipio.	Turismo cultural y comunitario, servicios turísticos, producción de cítricos (para deshidratar), añil, resina de liquidámbur, bambú, aceites de café y de té de limón, procesamiento de jugos y néctares, corredor logístico hacia puertos del Atlántico.

FUENTE: Elaboración propia, con base en el proceso de diseño del Plan DEL de la Mancomunidad Copán Chortí.

## Paso 6. Definir mercados y potencialidad productiva

El **objetivo** en este paso es tomar la lista preliminar de productos/sectores “estrella” identificados en el paso anterior y compararla con las tendencias de los mercados de cada producto/sector, **según los resultados de los estudios de mercado**. Lo primero que hay que hacer es clasificar esos productos y sectores “estrella” en cuatro categorías principales (ver cuadro en columna izquierda).

Esa clasificación es útil porque permite, desde el principio, conocer qué productos son viables en:

1. El **corto** plazo: los productos actuales.
2. El **mediano** plazo: los productos dinámicos y emergentes.
3. El **largo** plazo: los productos potenciales.

En otras palabras, se trata de saber si es **viable** promover nuevas o mayores inversiones en esos productos/sectores.

Así empiezan a definirse las **prioridades** y las **estrategias** para cada sector y producto.

El perfil productivo, la lista de sectores/productos “estrella” y la clasificación propuesta, es recomendable someterlos a consideración de los participantes en el diseño del Plan DEL en un taller específico.

La interacción con los agentes económicos permitirá también hacer una primera identificación de **posibles inversionistas y de áreas geográficas**, dentro del municipio, donde puedan realizarse las nuevas inversiones.

Además, ese taller también servirá para discutir los posibles **encadenamientos productivos y las comunidades-producto**.

La mayor parte de la producción en el área rural es responsabilidad de pequeñas unidades productivas. Para competir y para aprovechar las nuevas oportunidades que puedan generarse con un Plan DEL, es indispensable que estas pequeñas empresas o unidades productivas establezcan alianzas para cooperar y competir entre sí, al mismo tiempo.

La posible creación de *clusters* puede examinarse no sólo desde el punto de vista de un **producto** en particular, sino también desde la perspectiva de articulación y la complementariedad entre **territorios**, algunos de los cuales tienden a especializarse en la esfera de los servicios, el comercio o la producción.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Jocotán, uno de los municipios de la región Chortí tiene la base económica más débil (prácticamente no produce nada), pero concentra el 70% del techo comercial de toda la región. Su función “natural” en la región es, por tanto, comercial más que productiva. Cualquier estrategia que desconozca ese hecho o pretenda forzar un cambio brusco, estará condenada al fracaso.

En el **Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM)**, se determinó que Guatemala tiene cuatro sectores “estrella” a promover como parte de su **estrategia productiva**:

Turismo  
Plataforma exportadora  
Centro logístico y de servicios  
Productor de energía eléctrica

Los **encadenamientos productivos** se refieren a la posibilidad de relacionar a todos los actores que intervienen en las fases de producción, distribución y consumo de un producto o sector. En el turismo, por ejemplo, incluiría a los hoteles, restaurantes, tour operadores, proveedores de insumos, transportistas, guías turísticos, centros de capacitación, etc.

Las **comunidades-producto** se refieren, por ejemplo, a un poblado cuyos habitantes se caracterizan por producir o vender un producto en el que tienen alta especialización y que los identifica en el mercado: el municipio de Pastores con calzado, Panajachel con turismo y San Juan Sacatepéquez con muebles, entre otros.

## Paso 7. Definir la Estrategia Productiva y el Portafolio de inversión privada

En el paso anterior se habrá llegado al punto de saber **qué** producir. Falta discutir **cómo** hacerlo. Ese es el **objetivo** en este paso: **definir la estrategia productiva**. Es decir, la ruta a seguir para lograr el **propósito** de cambiar la base económica del municipio, para mejorar el nivel y calidad de vida de la población.



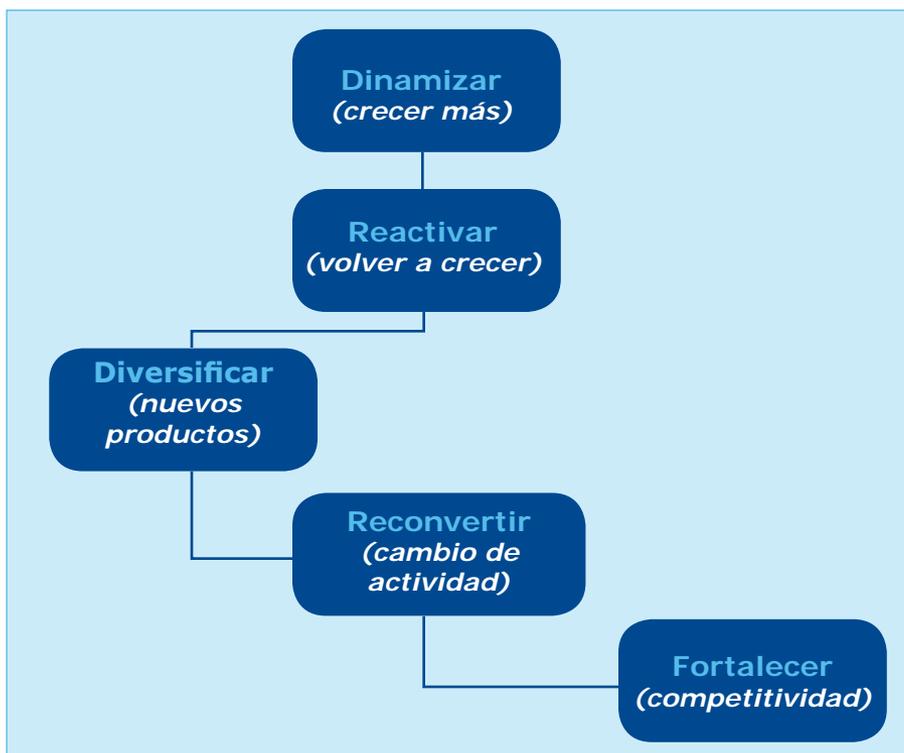
La **estrategia productiva** tiene dos partes principales:

1. El conjunto de productos y/o sectores económicos, identificados en forma participativa y con base en las tendencias del mercado, que se promoverán para cambiar la base económica del municipio (**lista de productos y sectores líderes**).
2. Las políticas, programas, proyectos, inversiones y actividades que se realizarán para facilitar que los agentes económicos inviertan en esos sectores y productos dentro del municipio o territorio (**estrategia de promoción**).

Se trata de pasar de una base económica débil, poco diversificada y tecnificada, con accesos limitados a los mercados, hacia una base económica moderna, con ventajas competitivas en constante renovación, que permiten a los agentes económicos locales acceder y competir en los mercados en forma vigorosa y sostenida.

Dada la diversidad de sectores y productos que se habrán identificado en el paso anterior, no hay que cometer el error de pretender aplicar una misma **estrategia de promoción** para todos ellos.

En la práctica, la estrategia de promoción para cada producto dependerá de su situación en el mercado específico en el que se inserta. Algunas de las posibilidades son:



Así, la selección de sectores y/o productos tiene que ser integral, equilibrada y determinada por la aceptación comunitaria y la viabilidad en el mercado.

La otra discusión básica es establecer qué **políticas, programas, proyectos e incentivos** pueden adoptarse para promover la estrategia productiva. Por ejemplo, apoyos focalizados en las MIPYMEs, fomento a la innovación tecnológica, planes específicos de formación del recurso humano y otras.

Hay que tener claro que algunas estarán al alcance del gobierno municipal y otras podrán ser gestionadas ante el gobierno central y la cooperación internacional (ver capítulo 5 de la primera sección)

A estas alturas ya se tiene la lista de productos y sectores a promover, las estrategias de promoción específicas para cada uno y una primera identificación de las políticas, programas, proyectos e incentivos que podrían utilizarse.

Sin embargo, hace falta hacer una valoración final: **el análisis de impactos potenciales**. Hasta ahora, dos criterios han sido fundamentales para la selección realizada:

1. La viabilidad de mercado (enfoque de demanda).
2. La eficiencia en la producción local (enfoque de oferta).

Esos son criterios básicamente económicos. Hace falta conocer cuáles serían los impactos en el municipio si se implementara la estrategia productiva propuesta. Dado que se trata de promover el *desarrollo*, no sólo el *crecimiento económico*, esa reflexión requiere incorporar criterios menos “economicistas”, tales como:

1. Posibilidad de que las nuevas producciones se concentren o beneficien las áreas más pobres del municipio.
2. Cantidad y calidad de los nuevos empleos, en particular de jóvenes y mujeres.
3. Viabilidad de encadenamientos productivos y generación de valor agregado (procesamiento local de materias primas).
4. Disponibilidad de financiamiento y asistencia técnica.
5. Sostenibilidad ambiental.
6. Aceptación cultural.
7. Plazo previsible para empezar a dar resultados.

El acompañamiento técnico apropiado y el intercambio intenso de opiniones entre los participantes, suelen ser fundamentales para realizar esa revisión.

Puede parecer excesiva o repetitiva, pero hay que tomar en cuenta que la selección de la *estrategia productiva es la decisión más importante del Plan DEL*. Y habrá que darle el tiempo y el esfuerzo que sean necesarios.

La propuesta de estrategia productiva podría quedarse a este nivel.

Pero, dado que se trata de un enfoque **local**, hay que hacer algo más: pasar del **análisis macro** que hasta ahora se ha concentrado en la estrategia productiva **de todo el municipio**, al **análisis micro** que se refiere a los planes de negocio e inversión privada **para cada sector y producto**.

La mayoría de unidades económicas del municipio son muy pequeñas y tienen escasas capacidades institucionales, por lo que es preciso acompañarles al elaborar **Planes de Negocios** viables.

Así, los **planes de negocio** tienen varios objetivos:

1. Establecer, con mayor precisión, la estrategia a seguir para cada sector y producto, incluyendo áreas geográficas específicas y encadenamientos productivos.
2. Definir las inversiones necesarias para mejorar los factores que harían más competitivos a los sectores y productos seleccionados en la estrategia productiva (bienes públicos a financiar con recursos públicos).
3. Facilitar y fundamentar la toma de decisiones sobre inversiones a realizar por parte de los agentes privados.
4. Fortalecer sus capacidades de gestión de financiamiento bancario o de otra fuente.

La base de los planes de negocio son los estudios de mercado, pero también las percepciones e intereses de los inversionistas potenciales. Si esos planes de negocio no reflejan las prioridades y expectativas empresariales, difícilmente serían apropiados e implementados.

Al conjunto de los planes de negocio se le llama **Portafolio de Oportunidades de Inversión Privada**.

El concepto de **planes de negocio** se incluye aquí en *contraposición* al concepto más tradicional de **proyectos productivos**.

El **plan de negocio** se sustenta en la capacidad de competir en los mercados con retornos financieros y sociales aceptables para el inversionista.

El **proyecto productivo**, se basa más en la posibilidad de contar con mecanismos de apoyo que le ayuden a sobrevivir, en primera instancia, y a competir en el mercado, como propósito no siempre principal.

En síntesis:

Las oportunidades de negocios para los inversionistas privados de todo tamaño y sector, representa la **estrategia productiva** del Plan DEL.

La base económica reconvertida que tendrá el municipio al implementar la estrategia productiva, constituye la **visión estratégica** del Plan DEL.

## Etapa III

### Ventajas Competitivas y Clima de Negocios

Pasos	No.	Actividades principales
<b>8. Análisis de competitividad territorial</b>	1	Hacer presentación sobre los factores que determinan la competitividad <b>territorial</b>
	2	Hacer el análisis FODA de la competitividad territorial
	3	Acordar estrategias principales para fortalecer la competitividad territorial
	4	Identificar inversiones públicas para fortalecer la competitividad territorial
	5	Discutir los mecanismos de financiamiento de las inversiones públicas a realizar
<b>9. Clima de Negocios y Servicios Empresariales</b>	6	Hacer presentación sobre los factores que determinan la competitividad <b>empresarial</b>
	7	Acordar estrategias principales para fortalecer la competitividad empresarial
	8	Identificar acciones principales para mejorar el clima de negocios en el municipio

El **objetivo** de esta etapa es discutir cuáles son las ventajas que tiene el municipio, los productores y empresarios locales para ser competitivos en los sectores y productos **líderes** que han sido seleccionados en la etapa anterior e incluidos en el **Portafolio de Oportunidades de Inversión Privada**.

Algunas de esas ventajas ya existen y son *estáticas* (**ventajas comparativas**), y otras habrá que construir las y son *dinámicas* (**ventajas competitivas**).<sup>28</sup>

**Ventajas comparativas:** son los recursos disponibles en el municipio, por razones históricas o naturales. Casi no cambian, por lo que son **estáticas**.

**Ventajas competitivas:** son las capacidades que se crean para agregar valor en la producción, en respuesta a las necesidades del mercado. Son **dinámicas** porque cambian por la acción de los agentes públicos y privados.

El análisis de competitividad puede hacerse en dos niveles: territorial (paso 8) y empresarial (paso 9).

<sup>28</sup> En la práctica, se sugiere **replicar** el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) en el nivel municipal

## Paso 8. Análisis de competitividad territorial

El **objetivo** de este paso es conocer cuáles son las ventajas de invertir en el municipio y qué hace falta para hacer que ese entorno territorial sea más propicio para los negocios privados, particularmente para las micro y pequeñas unidades productivas.

Para efectos prácticos, ese análisis debe ser específico para las ventajas que se tienen y se necesitan para implementar la **estrategia productiva** seleccionada dentro del Plan DEL.

Un municipio puede realizar grandes inversiones para mejorar su base competitiva, pero si las mejoras no se relacionan con la estrategia productiva seleccionada, se dispersarán esfuerzos y no se obtendrán impactos significativos en el corto plazo.

Lo recomendable es hacer primero el análisis de competitividad a nivel territorial. Y luego revisar las condiciones de competitividad específicas para implementar la estrategia productiva.

Esa diferencia puede entenderse si se toma como ejemplo el recurso humano.

Puede ser que el análisis territorial concluya que hay un alto índice de mano de obra **no** calificada. La decisión sería, entonces, invertir en elevar la calificación **general** de los trabajadores.

Sin embargo, si la estrategia productiva del Plan DEL fuera desarrollar un cluster turístico, entonces la acción **específica** sería mejorar las capacidades técnicas y profesionales para trabajar en el sector y proveer servicios turísticos de calidad.

Un Concejo Municipal podría decidir mejorar la infraestructura, los servicios de salud y educación, y las condiciones generales para negocios **agrícolas**, focalizando sus inversiones en el *Sur* del municipio.

Pero ello serviría poco si la estrategia seleccionada en el Plan DEL fuera desarrollar dos polos de atracción **turística** y un centro maquilador en el *Norte* de ese mismo municipio.

Así, si se midiera la competitividad territorial del municipio antes y después de las inversiones mencionadas, se concluiría que el municipio es ahora más competitivo.

Pero si se evaluara la capacidad que tiene el municipio para ejecutar la estrategia productiva específica del Plan DEL, los resultados serían desalentadores.

El análisis de competitividad territorial puede realizarse en un taller en el que los/as participantes se concentren en responder tres preguntas fundamentales:

1. ¿Por qué la actividad económica se **concentra** en algunos municipios y en otros no; incluso, en ciertas áreas de un municipio y en otras no?<sup>29</sup>
2. ¿Qué **condiciones** habría que crear para que mejore la competitividad territorial?
3. ¿Qué **inversiones y acciones públicas** harían más atractivo el municipio para atraer mayores o nuevas inversiones privadas?

Existen varias técnicas que pueden utilizarse para hacer el análisis de competitividad territorial (ver *Anexo 1*). Se sugiere el análisis FODA, por ser la herramienta más conocida y utilizada a nivel comunitario.

## MATRIZ FODA

Factor de competitividad (del municipio, del sector, del producto o de la estrategia productiva)	FORTALEZAS (internas)	DEBILIDADES (internas)
<b>OPORTUNIDADES (externas)</b>	<b>Potencialidades</b> 1. 2. 3.	<b>Desafíos</b> 1. 2. 3.
<b>AMENAZAS (externas)</b>	<b>Riesgos</b> 1. 2. 3.	<b>Limitaciones</b> 1. 2. 3.

El Análisis FODA sirve para hacer el diagnóstico del municipio. Y también de cada producto o de cada sector de la *estrategia productiva* seleccionada (turismo, café, cluster frutícola, etc.).

Pero, más que el diagnóstico, lo importante es que sirve para **definir las estrategias** que habrán de aplicarse.

De un Análisis FODA pueden deducirse cuatro estrategias básicas:

1. Aprovechar las oportunidades y las fortalezas (**potencialidades**).
2. Superar las debilidades aprovechando las oportunidades (**desafíos**).
3. Enfrentar las amenazas aprovechando las fortalezas (**riesgos**).
4. Neutralizar las amenazas y superando las debilidades (**limitaciones**).

La **estrategia más importante** es la de aprovechar las potencialidades (suma de las fortalezas y las

<sup>29</sup> La experiencia demuestra que los ciclos de crecimiento económico aumentan las desigualdades territoriales, porque la expansión de la economía se concentra en los territorios más competitivos, donde está la mayor actividad productiva.

oportunidades). Luego la estrategia para superar los desafíos. Y así, sucesivamente.

Hay que evitar la inversión desordenada en todos los posibles factores. Lo mejor, es focalizar los recursos en los factores de competitividad más importantes para el municipio.

Una opción es utilizar un estudio reciente del Banco Mundial, que determinó que los **factores de competitividad rural más importantes en Guatemala** son, en **orden de importancia**, los siguientes:<sup>30</sup>

1. Carreteras asfaltadas
2. Riego
3. Crédito
4. Densidad telefónica
5. Generación eléctrica
6. Analfabetismo

Es indispensable hacer la comparación a nivel departamental y nacional. Si se utilizan esos seis indicadores, se podrían establecer las metas a alcanzar, por cada período de ejecución del Plan DEL.

Ese paquete básico de inversiones, acompañadas de asistencia técnica, crédito y un plan de formación de recursos humanos especializados en la estrategia productiva seleccionada, serían la clave para mejorar el entorno competitivo territorial. Así, las metas del Plan DEL podrían agruparse en el cuadro siguiente:

30 Perry, Guillermo, *et al. Más allá de la ciudad: El aporte del campo al desarrollo. Implicaciones de Política*. Guatemala. Banco Mundial, 2005.  
Otra opción es tomar como base los estudios sobre los factores de competitividad del Altiplano guatemalteco. Ver: Barrios y Mellor. *Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el Altiplano guatemalteco*. IARNA/URL, 2006.

Un diagnóstico detallado del municipio con énfasis económico debería abarcar:

1. **Infraestructura:** agua para consumo humano, red vial asfaltada, energía eléctrica con uso productivo, teléfonos, Internet, sistemas de certificación de calidad, sistemas de riego, puertos y aeropuertos cercanos.
2. **Recurso humano:** estructura por edades, tasa de participación económica de las mujeres, mano de obra no calificada, escolaridad promedio, oficios principales, idiomas extranjeros, sedes universitarias, institutos tecnológicos y de investigación.
3. **Uso del suelo:** planes de ordenamiento territorial, registro y catastro, conflictividad agraria, Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), tendencias de crecimiento urbano, situación de las ciudades secundarias (mercados potenciales y/o centros de atracción de inversiones no agrícolas).
4. **Inversión municipal:** inversión municipal por habitante, sectores principales de inversión municipal (salud, educación, etc.), inversión urbana/inversión rural, tendencia de las fuentes de financiamiento de la inversión municipal, infraestructura y capacidades institucionales de la municipalidad.

Si se obtuviera toda esa información, se tendría una visión muy amplia sobre la situación del municipio. Pero no siempre está disponible y no todas las variables e indicadores influyen por igual en el nivel de competitividad del municipio.

Variable	País	Departamento	Municipio	Metas a lograr en el Plan DEL		
				0-5 años	6-10 años	11-15 años
<b>Carreteras</b> (% caminos asfaltados/red vial total)	77	78	<b>32</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>50</b>
<b>Irrigación</b> (% superficie con riego/superficie cultivada total)	9	4	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>6</b>
<b>Densidad telefónica</b> (teléfonos por cada 100 habitantes)	25	12	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>15</b>
<b>Energía eléctrica</b> (% hogares con energía eléctrica)	85	82	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>85</b>
<b>Analfabetismo</b> (porcentaje)	31	42	<b>67</b>	<b>55</b>	<b>50</b>	<b>40</b>

**NOTA:** Las cifras anteriores, reflejan la situación de una región del país, a manera de ejemplo.

A pesar que el estudio del Banco Mundial no lo menciona, es conveniente incluir un indicador más global: ***inversión pública municipal por habitante y por kilómetro cuadrado.***

Un municipio que invierte poco, escasamente tendrá la infraestructura necesaria para competir. Además, si la inversión municipal es muy reducida, las posibilidades de financiar el portafolio de inversión pública del Plan DEL serán limitadas. Ese tipo de análisis ayudará a inducir la reflexión sobre la situación de los ingresos municipales y la necesidad de que la ciudadanía cumpla sus obligaciones tributarias. Pero también ayudará a que los gobiernos

municipales gasten con eficiencia, transparencia, equidad y ***visión estratégica.***

De alguna manera, ese tipo de análisis ya se realiza como parte de los planes estratégicos municipales. La diferencia en un Plan DEL es que cada indicador se valora sólo si contribuye a mejorar la competitividad y el crecimiento de la economía local.

Por ejemplo, en un Plan DEL no se trata de introducir energía eléctrica sólo para consumo de los hogares (como hasta ahora ocurre en los planes municipales), sino de utilizar esa energía con fines productivos (energía trifásica).

En los planes DEL se prioriza el asfalto de las carreteras que conecten a nuevos mercados para los productos incluidos en la estrategia productiva. Los proyectos de capacitación buscan especializar a la mano de obra en los productos y sectores del Plan DEL. Y así sucesivamente.

Con ese análisis, el Portafolio de Inversión Pública **se concentraría en invertir en los seis indicadores** citados, para alcanzar las metas proyectadas en las últimas tres columnas del cuadro anterior.

Otra característica del **Portafolio de Inversión Pública de un Plan DEL** es que prioriza las inversiones con base en otros tres criterios:

1. En las áreas geográficas del municipio **con mayores potenciales económicas y sociales** (ver capítulo 4, primera sección).
2. En los lugares con **mayor densidad demográfica**.
3. En los temas que contribuyan a enfrentar las **"amenazas estratégicas"**.

Puede parecer contradictorio el hecho que las inversiones públicas se concentren en las áreas geográficas con mayor potencialidad económica y no necesariamente con mayor pobreza. El supuesto es que las inversiones en esas áreas tendrán un impacto más directo e inmediato en la generación de empleo e ingresos, y esto se multiplicará al resto de la economía y áreas del municipio (efecto "derrame" a nivel local).

Cuando ello no ocurra en ciertos sectores o áreas geográficas, entonces habrá que considerar políticas compensatorias por la vía de transferencias **directas** a los hogares más pobres, dentro de los otros capítulos del plan estratégico municipal y/o de la política de desarrollo rural de alcance nacional.

Los productos principales de ese tipo de análisis son el **Portafolio de Inversiones Públicas Municipales** y la alianza deseable con el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM), para mejorar la competitividad territorial.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> El PRONACOM es el programa del Ministerio de Economía responsable de ejecutar la **Agenda Nacional de Competitividad, 2005-2015**. Tiene un componente llamado "Agendas Locales de Competitividad", que sólo incluye acciones en tres áreas: a) la promoción de grupos gestores; b) el apoyo a las MIPYMES; y, c) implementación de la política de desarrollo rural.

Toda estrategia de competitividad territorial puede enmarcarse y ser consistente con el enfoque que promueve el PRONACOM:

**"Un país (o municipio) competitivo** es aquel en donde las condiciones en las que operan los productores, y en las que vive la población, son conducentes a empresas que pueden generar prosperidad y que puedan triunfar ante la competencia mundial, *sin tener que recurrir para ello al recurso barato ni a la explotación del hombre o la naturaleza*".  
(subrayado propio)

Otra opción para analizar la competitividad del territorio sería utilizar la teoría de *clusters*.

Su plantamiento básico es que las empresas competitivas se localizan en territorios donde hay acceso a mano de obra especializada, donde hay facilidades para la investigación e innovación tecnológica, y donde existen proveedores y clientes exigentes, cuya atención requiere tener una posición empresarial muy competitiva.

Esa red de relaciones también abarca a las instituciones de apoyo que proveen servicios financieros, a las asociaciones gremiales que representan los intereses de las empresas relacionadas y, de hecho, a las instituciones públicas que facilitan el desempeño del *cluster* en su conjunto.

Así, la existencia actual o futura de *clusters* en el territorio es un buen indicador de las posibilidades de fortalecer o de crear bases más fuertes de competitividad territorial.

## Paso 9. Clima de negocios y competitividad empresarial

El enfoque DEL tiene una triple “clientela”: el municipio, por un lado; los trabajadores, por otro; y los productores y empresarios de todo tamaño.

La clave es mejorar la capacidad de los trabajadores más pobres para insertarse en el mercado de trabajo, en respuesta a sus mejores calificaciones técnicas y a la mayor cantidad de empleos que se generará por el entorno territorial mejorado.

Se promueven mejores condiciones para que los productores y empresarios estén en capacidad de aprovechar la competitividad territorial (fortalecida con inversiones públicas) y de mejorar la competitividad de sus propias

Un **cluster** es un grupo de empresas relacionadas por un mismo tipo de producción, que se complementan entre sí ya sea como proveedores de materias primas, como productores o, incluso, como consumidores.

unidades productivas (mejorada con inversiones privadas y apoyos públicos *complementarios*).

Este último asunto es fundamental. De poco servirá mejorar las condiciones competitivas del municipio, si los productores individuales y los empresarios locales no se preparan para mejorar la competitividad de sus unidades económicas. Pero ¿de qué depende la competitividad empresarial?

La clave es la habilidad de la empresa o unidad productiva para **adaptarse** al entorno de negocios y a las necesidades de sus clientes, lo cual requiere una innovación constante en todos los aspectos posibles y mucha información sobre lo que está pasando en los mercados.

Los agentes económicos pueden utilizar el porcentaje de sus ventas en el mercado, como el indicador de “competitividad revelada”; es decir, como indicador *global* de la competitividad empresarial.<sup>32</sup>

Pero también es aconsejable que conozcan otros aspectos que influyen en la competitividad de su unidad productiva, en comparación con sus principales competidores:

1. Grado de procesamiento de las materias primas y participación en cadenas productivas.
2. Calidad del producto y del servicio, incluyendo el empaque o presentación.
3. Precio comparativo con la competencia.
4. Nivel de eficiencia en los costos de producción.
5. Cumplimiento de las normas de calidad y de sanidad.
6. Tipo de tecnología utilizada e innovaciones recientes.
7. Tipo de relación con sus proveedores de insumos.
8. Acceso al crédito y otros servicios financieros.
9. Acceso a asistencia técnica especializada.
10. Sistema de transporte y comercialización.
11. Uso de la infraestructura municipal disponible.
12. Mejoras competitivas por asociatividad gremial.
13. Reducción de costos por trámites municipales.
14. Mejoras gerenciales por acceso a servicios empresariales.

Dependiendo de la situación de cada unidad productiva en los temas mencionados, así será la estrategia que permita a cada empresa o unidad

<sup>32</sup> Es importante hacer el cálculo tomando como base el volumen de productos vendidos (número de quintales, por ejemplo) y no el valor en unidades monetarias (dólares o quetzales). Eso sirve para evitar que el resultado esté influido por el aumento o reducción del precio del producto vendido.

Una empresa o unidad productiva es **competitiva** cuando puede producir productos y servicios de **mejor calidad**, y a **menos costo** que sus competidores, logrando así mejorar su posición en el mercado en forma sustancial y sostenida. A esta última situación se le llama **competitividad revelada**.

productiva construir una posición única y de alto valor agregado.<sup>33</sup>

Pero como las empresas no operan en un ambiente aislado, resulta clave acompañar sus estrategias competitivas con una mejora del **clima de negocios**.

Cuando las gestiones de una empresa ante las autoridades municipales conlleva mucho tiempo y papeleo, se provocan gastos adicionales que

<sup>33</sup> Las **estrategias empresariales** más comunes son: a) liderazgo en costos; b) liderazgo por diferenciación de sus productos; c) liderazgo por calidad (productos *premium*). Otras estrategias más específicas son: a) posicionamiento basado en la variedad; b) posicionamiento basado en las necesidades, c) posicionamiento basado en el acceso preferencial al cliente.

influyen en los costos de producción, en los precios de venta y, en consecuencia, en la posición competitiva de las empresas. A esos costos se les llama **costos de transacción**.

Por ello, es importante, en el marco de un Plan DEL, identificar todas las trabas burocráticas y discutir la forma de eliminarlas o reducir el costo y el tiempo promedio para cada trámite, con el propósito de facilitar los negocios en el municipio.

Pero, además, las municipalidades pueden hacer mucho para proveer **servicios empresariales** a los productores individuales o empresas formales.<sup>34</sup> La política de promoción de servicios empresariales es el instrumento más importante para coadyuvar a los agentes económicos a mejorar su propia productividad y competitividad.

La gestión de proyectos por parte de la municipalidad para el apoyo a la gremialidad y la empresarialidad, suelen ser muy útiles para mejorar la posición competitiva de las empresas.

Esas gestiones también pueden canalizar asistencia técnica gubernamental, estimular la prestación de servicios financieros del sistema bancario o de entidades de microfinanzas, participar en eventos que faciliten contactos con supermercados o en el extranjero que compren la producción local de algún bien o servicio.

Uno de los aportes más significativos de la municipalidad para mejorar el clima de negocios es el **mercadeo territorial**. La intervención del alcalde

en este tema se justifica porque el acceso a mercados para la producción local es un bien público; es decir, de interés y beneficio colectivo.

Cuando las capacidades competitivas del municipio y de las empresas locales se hayan fortalecido, el gobierno municipal habrá de involucrarse activamente en la promoción de ferias y misiones comerciales, ruedas de negocios, conferencias y otras actividades similares, para atraer nuevas inversiones al municipio, “en apoyo a” y “en coordinación con” los agentes económicos privados.

Algunos de los instrumentos que se han utilizado para formalizar esos acuerdos público-privados son los **pactos territoriales** para el fortalecimiento de las ventajas competitivas y promoción del territorio.

Más que el tamaño de las empresas o la magnitud de las inversiones que realizarán en el municipio, **lo que interesa es su actitud frente al cambio**.

<sup>34</sup> Bajo “**servicios empresariales**” pueden agruparse todas las acciones orientadas a proveer asistencia técnica, inteligencia de mercados, contactos empresariales, apoyo a la asociatividad gremial, a la capacitación gerencial, al mercadeo territorial, a los incentivos para incubación de empresas, al intercambio de experiencias y otras similares, en las que la municipalidad puede ayudar a gestionar en beneficio sobre todo de los micro, pequeños y medianos productores y/o de grupos específicos como las mujeres y jóvenes.

Los productores y empresas que asumen el liderazgo, que provocan el cambio (no sólo reaccionan), que aplican las mejores prácticas gerenciales, que aspiran a vender en los mercados internacionales y que introducen nuevas tecnologías en forma permanente, son las que obligarán al resto a ser más competitivos entre sí y frente a los demás.

Ese tipo de productores y empresas tienen la **potencialidad de cambiar la base económica del municipio en forma sostenible.**

## **Paso 10. Factores de competitividad específicos para la estrategia productiva**

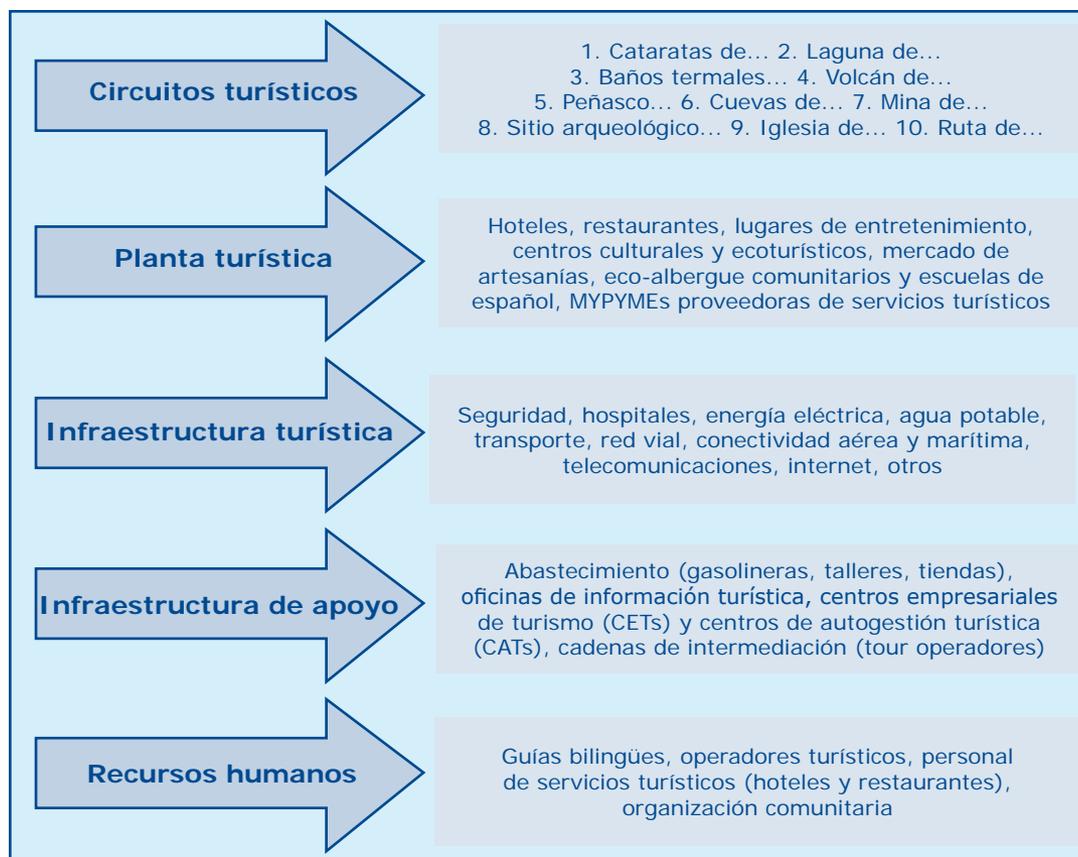
La competitividad territorial no es sólo la suma del aumento en la competitividad de las unidades productivas individuales. Se necesita transformar el sistema productivo local y las condiciones globales para hacer negocios en el municipio. En particular, aquellos negocios relacionados con la estrategia productiva que se haya seleccionado.

Si en un municipio, por ejemplo, se decidiera convertir el turismo en el “motor” económico local, las ventajas competitivas a construir tendrían que estar relacionadas con ese sector.

En ese caso, un análisis de competitividad del sector turístico del municipio tendría que incluir, cuando menos, las siguientes variables:

La competitividad territorial no depende sólo del entorno favorable.

Su verdadero sustento es la **disponibilidad, la capacidad y la calidad de sus agentes económicos.**



Ese análisis puede hacerse apoyándose en un diagnóstico sectorial, en un FODA participativo y en una propuesta colectiva para fortalecer el sector en cada una de las variables propuestas.

Sin embargo, la base central de ese análisis tiene que ser los estudios de mercado sobre cada uno de los **sitios** turísticos, que ayudarán a determinar si son viables y si pueden ser parte de algún **circuito** turístico.<sup>35</sup>

Los **estudios de mercado sobre sitios turísticos** pueden ser muy amplios, pero cuando menos deben contemplar:

1. **Destino:** qué tan atractivo es el sitio en sí mismo.
2. **Producto:** qué cualidades tiene el sitio analizado frente a otros sitios comparables para el turista.
3. **Mercado:** tendencias actuales y potenciales del flujo de turistas que visitarían el sitio, según las condiciones de los mercados interno y externo.
4. **Competitividad:** lista de factores que atraen a los turistas, principalmente recursos (alojamiento y variedad de actividades), seguridad, costos, tradición y gestión turística local.

<sup>35</sup> Rutas o *tours* que llevan a los turistas a visitar varios sitios en una secuencia determinada, con el propósito de estimular mayor gasto por turista.

Se trata no sólo de determinar una lista de sitios turísticos (ventajas **comparativas**), sino de identificar los factores **principales** y **secundarios** que, en forma individual y conjunta, hacen que esos sitios turísticos sean atractivos, por que tienen condiciones que no pueden ser copiadas o superadas por otros con facilidad ya que han sido creadas o añadidas por la gestión pública y/o privada (ventajas **competitivas**).

Algunos de los **factores principales** de competitividad turística son la calidad del sitio turístico (incluida la posibilidad de ser parte de un circuito más amplio), la disponibilidad de mano de obra especializada en todos los servicios relacionados con el turismo, el acceso a tecnologías de la información (teléfonos, Internet, y otros), la calidad de los empresarios y operadores turísticos, la innovación, conocimiento y adaptación constante a los cambios del mercado turístico, así como la calidad de la promoción, comercialización y mercadeo del destino turístico en su conjunto.

Por su parte, hay **factores secundarios** que también influyen en la competitividad del sector turístico, tales como la imagen y el desarrollo de la marca turística, las estrategias de diversificación de los productos turísticos (la tendencia al turismo de salud/estética o el turismo para pesca deportiva, por ejemplo), la promoción de eventos culturales y la capacidad de gestión turística local.<sup>36</sup>

De ese tipo de análisis se obtendría el **Portafolio de inversiones públicas y privadas** que habría que hacer, **focalizadas en cada una de las cinco variables** del esquema anterior, para convertir el turismo en el motor

<sup>36</sup> Dependiendo del grado de desarrollo del sector turístico en cada municipio, algunos de los factores principales resultan siendo secundarios y viceversa.

económico del municipio.<sup>37</sup> Para dar seguimiento al impacto provocado por una estrategia basada en el turismo, se utilizarían indicadores tales como:

1. Número de turistas y días promedio de estadía en el municipio.
2. Gasto promedio por día.
3. Ingreso total por turismo en el municipio (multiplicar los incisos anteriores).
4. Número de hoteles y restaurantes.
5. Número de habitaciones y plazas-cama.
6. Número de empleos en el sector turístico.

En este caso hipotético, la estrategia para el sector turístico podría localizar las inversiones de acuerdo al tipo de

<sup>37</sup> La promoción del turismo como motor económico a nivel comunitario se basa no sólo en la abundancia de atractivos turísticos naturales y culturales, sino también en que, según el INGUAT, el gasto turístico tiene un **efecto multiplicador de 3.5**, lo que significa que por cada quetzal o dólar que gasta un turista en la comunidad, éste se convierte en Q3.5 o US\$3.5 en la economía local, debido a los múltiples bienes y servicios que se necesitan para hacer que el turista gaste esa cantidad.

gasto de los turistas. En Guatemala, en promedio, la composición del gasto por turista es la siguiente:<sup>38</sup>

Alojamiento	31%
Alimentos y bebidas	28%
Compras locales	29%
Transporte interno	8%
Otros	6%

Cualquier política de promoción turística a nivel municipal se hará a partir de un análisis FODA en cada una de esas áreas, entendiendo que se requiere actuar de manera simultánea en todas ellas, para proveer un servicio de calidad. Ese análisis conjunto servirá de base para trabajar en la formación del *cluster* turístico del municipio de que se trate.

Otra forma de orientar las inversiones a realizar en una estrategia productiva basada en el turismo, sería tomar en cuenta los cinco factores en los que los turistas suelen solicitar mejoras:

- Seguridad
- Higiene
- Conservación del entorno
- Servicios públicos confiables
- Transporte apropiado

Además, hay que tener presente que en Guatemala el 62% del total de turistas es nacional y el 38% son turistas extranjeros (la mayor parte centroamericanos), cuyos gustos y preferencias son distintos.

<sup>38</sup> Los datos presentados son estimaciones del INGUAT para 1995, utilizadas aquí sólo para fines ilustrativos.

Lo que se trata de enfatizar con esos datos, es que las inversiones de un Plan DEL buscan satisfacer las necesidades del mercado (en este caso de los turistas), como **medio** para tener un impacto significativo en el desarrollo económico, que es el **fin** último.

Un formato de análisis similar puede aplicarse a otros sectores o productos que se hayan identificado en la estrategia productiva.

## Fase IV: Plan de Inversiones y rendición de cuentas

El **objetivo** de esta etapa es definir el **Programa Multianual de Inversiones Público-Privadas del Plan DEL**. Ese Programa tiene dos componentes:

1. El Portafolio de inversiones *privadas* en el mercado de factores.
2. El Portafolio de inversiones *públicas* en el mercado de bienes y servicios.

Ambos, por supuesto, tienen que ser consistentes entre sí. Y la clave para lograr esa consistencia es trabajar, simultáneamente, dos estrategias que pueden representar el éxito o el fracaso del Plan DEL:

1. La estrategia de financiamiento.
2. La estrategia de implementación.

Pasos	No.	Actividades principales
<b>10. Presupuesto y estrategia de financiamiento</b>	1	Revisar los costos estimados del Portafolio de inversiones <i>públicas</i>
	2	Revisar los costos estimados del Portafolio de inversiones <i>privadas</i>
	3	Elaborar el Presupuesto multi-anual de inversiones público-privadas
	4	Elaborar Matriz de Fuentes de Financiamiento de las inversiones municipales
<b>11. Estrategia de implementación</b>	5	Elaborar la Matriz de Programación
	6	Hacer la Matriz de Evaluación de Actividades
	7	Definir la estructura y periodicidad del Informe de Rendición de Cuentas
<b>12. Plan de Monitoreo y Evaluación</b>	8	Hacer taller de capacitación e identificación de indicadores de monitoreo y evaluación
	9	Hacer el Estudio de Línea de Base
	10	Establecer las metas anuales del Plan de M&E
	11	Redactar el Plan de M&E y someterlo a aprobación

## Paso 11. Presupuesto y Estrategia de Financiamiento

### Matriz de fuentes de financiamiento de la inversión municipal

Fuentes	Quetzales	%	Observaciones
<i>Presupuesto Municipal</i>			Transferencias de capital Transferencias privadas (cooperación externa y de vecinos) Ingresos propios Préstamos
<i>Consejo Departamental de Desarrollo</i>			El CODEDE asigna Q1.0 millón por municipio como base, más un monto que depende de los proyectos presentados. 1/
<i>Fondos Sociales</i>			Negociación directa para cada proyecto.
<i>Ministerios del Gobierno Central</i>			Es obligatorio incluir los proyectos a financiar en el Listado Geográfico de Obras y éste dentro del Presupuesto General de la Nación. Por ello, habrá que cabildear con el/los diputado departamental respectivo.
<i>Cooperación Externa</i>			Lo ideal es negociar un apoyo <i>global</i> para la ejecución del Plan DEL. Si no es posible, para alguno de los ejes estratégicos o programas principales. En última instancia, para proyectos específicos.
<i>ONGs</i>			Obtienen fondos externos que pueden canalizarse, de común acuerdo, para ejecutar alguno de los proyectos del Plan DEL.
<i>Apoyo comunitario</i>			Las comunidades aportan mano de obra y recursos en especie para la ejecución de obras de infraestructura económica. También pueden acordarse contribuciones por mejoras.
<i>Agentes económicos privados</i>			Como "patrocinadores" pueden co-financiar algunas obras públicas. Su rol más importante es invertir en la ejecución de la estrategia productiva del Plan DEL.
<b>TOTAL</b>			<i>Este ejercicio de gestión financiera será conducido al más alto nivel, con la mayor asistencia técnica posible.</i>

El **objetivo** de este paso es identificar **todas** las fuentes probables de recursos financieros para ejecutar el Plan DEL, así como los tiempos en que éstos previsiblemente estarán disponibles (flujo de caja).

Un error común es limitar el tiempo de inversión del Plan DEL al período de una sola administración municipal cuando, por su propia naturaleza, dicho plan abarca un período mayor.

Otro error es tomar en cuenta sólo el flujo de ingresos del presupuesto municipal. En la práctica el presupuesto municipal se integra con varias fuentes de financiamiento, algunas de ellas fuera del ámbito municipal, pero que pueden ser accesibles con una buena gestión financiera.

Para asegurar el uso coordinado de los recursos financieros, puede crearse un **Fondo de Fomento al Desarrollo Económico Local**, administrado en forma coordinada por los representantes de los sectores público y privado.

## Paso 12. Estrategia de implementación

El **objetivo** en este paso es determinar la *ruta crítica* que hay que seguir para garantizar el inicio apropiado de la ejecución del Plan DEL. Es importante que todos participen activamente en la programación de actividades, en la selección de metas y en la asignación de recursos financieros respectivos. La información puede sintetizarse en el cuadro siguiente:

Matriz de Programación

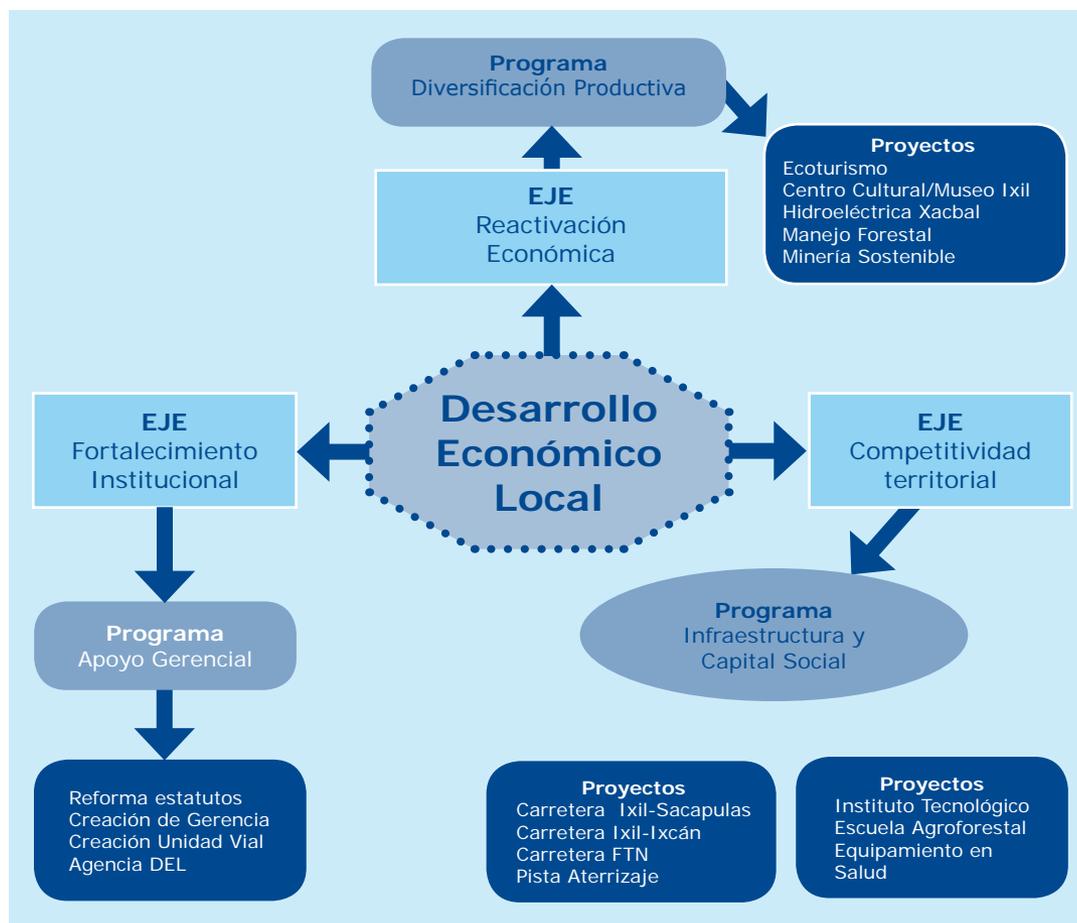
Ejes	Programa	Proyectos	Actividades principales	Periodo		Monto asignado				
				Fecha Inicio	Fecha Final	Año 1	Año 2	Año 3	Año N...	Año Z
Eje I	Programa 1	Proyecto 1.1	1) 2)							
		Proyecto 1.2	3) 4)							
	Programa 2	Proyecto 2.1	5) 6)							
		Proyecto 2.2	7) 8)							
Eje II	Programa 3	Proyecto 3.1	9) 10)							
		Proyecto 3.2	11) 12)							
Eje III	Programa 4	Proyecto 4.1	13) 14)							
		Proyecto 4.2	15) 16)							
	Programa 5	Proyecto 5.1	17) 18)							
		Proyecto 5.2	19) 20)							
Eje IV	Programa 6	Proyecto 6.1	21) 22)							

NOTA: El número de ejes, programas, proyectos y actividades, es ilustrativo.

Se requiere un trabajo técnico considerable. Metas poco realistas, actividades sin secuencia lógica y recursos insuficientes o a destiempo, son una combinación fatal para cualquier plan. Se sugiere sintetizar toda la información en un solo cuadro, como el anterior.

Agrupar la información en una sola **Matriz de Programación** ayuda a entender la integralidad del proceso, a evaluar la coherencia entre todas las partes del Plan DEL y a revisar la secuencia lógica en la ejecución de éstas, incluyendo la pertinencia y oportunidad (tiempos) en las asignaciones presupuestarias.

Las interrelaciones entre las partes del Plan DEL pueden verse utilizando la técnica del Marco Lógico o haciendo esquemas como el de la página siguiente:



FUENTE: Plan Ejecutivo 2006-2007 de la Mancomunidad ERIPAZ (esquema sujeto a discusión y aprobación, elaborado con asistencia técnica del PDGL/USAID).

Hay dos fallas típicas en la elaboración de cualquier plan:

1. La **falta de consistencia interna** entre ejes, programas, proyectos, actividades y recursos.
2. Las **fallas de diseño** de respecto a cómo se ejecutará el plan.

Muchas veces las fallas de diseño se deriva de una confusión sobre dos términos: implementación y ejecución.

La **implementación** incluye todas aquellas actividades *previas*, preparatorias, de tipo gerencial, que es necesario realizar para estar en condiciones de empezar a ejecutar el plan.

Por ejemplo, la contratación de personal, la compra de equipo, la instalación de los sistemas administrativos y contables, la elaboración de la línea de base, el diseño conjunto de la matriz de programación y otras similares.

La falta de atención a la etapa de implementación, suele ser causa de problemas más importantes de lo que se cree. Es cierto que esas actividades

preparatorias requieren tiempo y recursos que podrían ser usados en inversiones específicas, pero *“...de nada sirve empezar a levantar las paredes si no se tienen buenos cimientos”*.

La **ejecución** sí se refiere al inicio de los programas y proyectos contemplados en cada eje estratégico. Es la ejecución del plan en sí mismo.

No siempre es necesario terminar una fase y luego empezar la otra. Pero sí es indispensable tener presente la diferencia entre ambas. Muchos programas y proyectos fracasan simplemente porque no se cumplieron ciertas “condiciones previas” en su implementación.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de asignar responsabilidades específicas, que facilite la **rendición de cuentas**. Es aconsejable que haya un solo responsable para cada programa o proyecto. *“Cuando todos son responsables, nadie lo es”*.

Para que esa responsabilidad pueda ejercerse con toda claridad, es preciso que cada encargado elabore su matriz detallada de actividades en forma trimestral o semestral. Al final de cada período, se sugiere presentar un informe cualitativo y cuantitativo que muestre su eficacia al frente de la responsabilidad que le ha sido asignada.

La Mancomunidad ERIPAZ utiliza la **Matriz de Seguimiento de Actividades** para reportar, cada dos meses, el grado de cumplimiento de su Plan Ejecutivo 2006-2007:

“Asumimos el acto de rendición de cuentas no como una simple obligación, sino como un acto de respeto a quienes nos eligieron y a quienes, no habiéndolo hecho, tienen pleno derecho a estar informados sobre lo que hacen sus autoridades.

Es ante todo un acto de responsabilidad política con nuestros pueblos”.

Presidencia de ERIPAZ. Plan Ejecutivo  
2006-2007.

## Matriz de Seguimiento de Actividades

EJE	Número Actividad	Actividades (descripción)	A ejecutarse en mayo	A ejecutarse en junio	Cumplimiento			Acciones inmediatas (para actividades parciales o incumplidas)
					Total (2 puntos)	Parcial (1 punto)	Ninguno (0 puntos)	
Marco Regulatorio	1				2			
	2				2			
	3				2			
	4				2			
	5						0	
Gerencia	6				2			
	7				2			
	8				2			
	9					1		
	10					1		
	11					1		
Unidad Vial	12				2			
	13						0	
	14				2			
	15				2			
Subtotales TOTAL					20	3	El <b>% de Eficacia</b> se calcula sumando el total de puntos obtenidos ( <b>2</b> por cada cumplimiento <b>total</b> y <b>1</b> por cada cumplimiento <b>parcial</b> ). Esto se divide entre la máxima puntuación posible si se cumplieran en su totalidad las 15 actividades (15x2 en este caso) y luego se multiplica por 100. <b>Ejemplo: (23/30) x 100 = 77%.</b>	
					<b>23</b>			
					<b>77 %</b>			
			Firma Presidente Mancomunidad		Firma Gerente Mancomunidad		Fecha	

Un reporte como ese, con un 77% de eficacia en el cumplimiento de las actividades previstas, significa que se ha trabajado bien durante el bimestre, pero falta mejorar.

La firma conjunta del presidente y del gerente de la mancomunidad respaldan la calidad y fidelidad del informe pero también, y sobre todo, el compromiso de adoptar las acciones correctivas que se señalan en la última columna a la derecha.

Esos informes, presentados a la Junta Directiva, sirven para evaluar la calidad de la gestión gerencial.

Esa **Matriz de Evaluación de Actividades** sería elaborado por la gerencia de la Unidad DEL.

Sirve como un **informe gerencial** ante las autoridades municipales y frente a los actores involucrados en el Plan, sobre el cumplimiento de las actividades previstas.

Dice qué se está haciendo, pero no qué se está logrando, ni cuánto está

costando. Por ello, hay que hacer también un ***Informe de Rendición de Cuentas***.

La ***Matriz de Evaluación*** reporta el cumplimiento de **actividades**. El ***Informe de Rendición de Cuentas*** es mucho más amplio y abarca, cuando menos, el grado de cumplimiento de las **metas, objetivos, resultados (Plan de M&E), y los costos** del Plan DEL, así como la transparencia en la asignación de *recursos financieros*.

### **Paso 13. Plan de Monitoreo y Evaluación**

Para hacer informes bien fundamentados es aconsejable elaborar, desde el principio, el **Plan de Monitoreo y Evaluación** (Plan M&E).

En la medida de lo posible, hay que contratar una persona especialista en el tema que capacite a los participantes y acompañe todo el proceso. La elaboración del Plan de M&E incluye varias actividades principales:

1. Sensibilización y capacitación
2. Diseño de indicadores
3. Estudio de Línea de Base
4. Selección de metas
5. Elaboración del Plan M&E

Es un error común que se seleccione los indicadores y las metas en forma simultánea. Y también confundir el estudio de línea de base con un diagnóstico socioeconómico o de otra naturaleza.

La ***Matriz de Evaluación*** es un instrumento que ayuda a tomar *decisiones gerenciales de corto plazo*.

El ***Informe de Rendición de Cuentas*** es un instrumento que fundamenta *decisiones estratégicas con efectos de largo plazo*.

La secuencia a seguir es otra: realizada la capacitación, los participantes estarán en capacidad de identificar *indicadores* relevantes que reflejen los resultados esperados del Plan DEL.

El *Estudio de Línea de Base* sirve para comprobar la utilidad y viabilidad de los indicadores seleccionados. Pero, sobre todo, para establecer la situación de cada indicador al **inicio** del Plan (eso significa "línea de base"). Cuando ya se sepa cuál es la situación inicial, se podrán discutir las metas.

A diferencia de un diagnóstico, el Estudio de Línea de Base **se focaliza sólo en la información relacionada con los indicadores**. Cualquier otra sirve sólo para contextualizar los datos obtenidos.

El Plan de M&E tiene que diferenciar claramente el tipo de informes, sus contenidos y sus tiempos. Es común encontrar documentos que hablan de tareas como si fueran actividades, o indicadores planteados como metas. También es frecuente encontrar informes sobre el avance en los indicadores, que resultan describiendo las actividades realizadas en el período de que se trate. El esquema siguiente ayuda a comprender las diferencias.



Establecer metas sin tener el Estudio de Línea de Base, es como decir que se puede llegar a un destino en diez minutos, sin saber que se encuentra a mil kilómetros de distancia.

La falta de interrelación entre indicadores, estudio de línea de base y metas, es la razón más frecuente de que se establezcan metas poco realistas o indicadores no pertinentes.

El estudio de Línea de Base y el seguimiento de los avances del Plan DEL, pueden ser contratados fuera de la estructura la Unidad DEL.

El propósito es lograr la máxima objetividad posible y la independencia para proponer acciones correctivas cuando sea necesario.

La clave para elaborar un buen Plan de M&E es su simplicidad. La selección de pocos indicadores, muy representativos de los resultados que se pretende lograr, a nivel de ejes estratégicos o programas, cuando mucho, facilitará el seguimiento y la toma de decisiones.

El Plan de M&E no tiene por qué ser un documento extenso. Basta con utilizar una Matriz de M&E, con una estructura básica similar a la de la Matriz de Programación.

Ejes	Programa o Proyecto	Indicadores	Unidad de medida	METAS ANUALES				
				Año 1	Año 2	Año 3	Año N...	Año Z
Eje I	Programa 1							
	Programa 2							
Eje II	Programa 3							
	Programa 4							
Eje III	Programa 5							
	Programa 6							
Eje IV	Programa 6							

Sin embargo, es preciso tener en cuenta las diferencias básicas entre **monitoreo** y **evaluación**.

### Monitoreo

1. Supervisa la *ejecución* del plan de trabajo.
2. Fiscaliza el *logro* de las metas previstas.
3. Se concentra en *procesos*, productos y actividades (programadas versus ejecutadas)
4. Prioriza la *eficiencia y eficacia*.
5. Evalúa el uso *transparente* de los recursos.
6. Analiza el marco *operativo* del Plan DEL.

### Evaluación

1. Analiza la consecución de *objetivos* del Plan.
2. Examina *por qué y cómo* se lograron las metas.
3. Se focaliza en *resultados* o impactos (previstos o no).
4. Ve la *equidad y sostenibilidad*.
5. Evalúa el uso *racional* de los recursos y retorno social de la inversión realizada.
6. Estudia el marco *conceptual y estratégico* del Plan DEL.

## Etapa V Redacción, aprobación e implementación del Plan DEL

PASOS	No.	Actividades principales
<b>13. Redactar y aprobar el Plan DEL</b>	1	Definir responsabilidades en la redacción del Plan
	2	Acordar la estructura básica del Plan
	3	Establecer la programación de entrega de borradores parciales
	4	Organizar taller para revisión final del Plan
	5	Organizar reunión del Concejo Municipal o de Asamblea de la Mancomunidad para aprobar el Plan
	6	Organizar evento de presentación del Plan DEL
	7	Iniciar etapa de implementación

El **objetivo** de esta etapa es sintetizar, con una visión estratégica y ejecutiva, la propuesta de cambio de la base económica del municipio y en su forma de inserción en los mercados regionales, nacionales e internacionales, como estrategias básicas para mejorar el nivel y calidad de vida de la población.

### Paso 14. Redactar y aprobar el Plan DEL

Es preferible que la redacción del Plan DEL esté a cargo del personal técnico de la Unidad DEL, en coordinación directa con las autoridades y sectores involucrados.

#### Propuesta de Contenido

Resumen Ejecutivo

Introducción

1. Metodología
2. Marco conceptual
3. Perfil socio-cultural del municipio
4. Perfil productivo del municipio
5. Ejes estratégicos
  - Visión y Misión
  - Estrategia productiva
  - Ventajas Competitivas
  - Clima de negocios
  - Fortalecimiento institucional
6. Políticas y programas (*matriz de programación*)
7. Plan de inversión público-privada (*matriz de fuentes de financiamiento*)
8. Plan de M&E y rendición de cuentas
9. Estrategia de implementación

Anexos

- a. Estudios de mercado
- b. Planes de negocios (inversiones privadas)
- c. Perfiles de proyectos (inversiones públicas)
- d. Análisis FODA
- e. Cuadros estadísticos

Dada su naturaleza, la redacción del Plan implica contar con información actualizada y accesible, así como con asistencia técnica especializada. La participación directa del equipo técnico del municipio, ayuda a identificarse y comprometerse con el Plan.

No existe metodología única para redactar un plan. Pero hay algunas directrices básicas que pueden ayudar:

1. El contenido tiene que ser tan ejecutivo como sea posible.
2. La redacción debe hacerse en sentido positivo, enfocándose en las soluciones, no en los problemas.
3. La estructura tiene que ser consistente y abarcar todos los temas que fueron abordados en el proceso de diseño.
4. Es mejor redactar capítulos pequeños para cada subtema.
5. El desarrollo del plan tiene que ir de lo más abstracto y general, hacia lo más específico y operativo.

Esa última directriz puede ayudar a separar los aspectos estratégicos de los operativos. Es importante también tener una buena organización de los anexos, para no correr el riesgo de abundar en detalles en el contenido que distraerán la atención de los asuntos más fundamentales.

A pesar de la complejidad del tema del desarrollo económico, es aconsejable redactar el informe con un lenguaje comprensible y ser tan claro, esquemático y breve como sea posible.

El uso de un resumen ejecutivo al inicio del plan facilitará su entendimiento y ayudará a que los lectores concentren su atención en los asuntos destacados en dicho resumen.

Puesto que se trata de un plan para estimular la inversión privada, hay que hacer referencias numerosas y puntuales sobre las oportunidades de negocios que conlleva el Plan DEL y los beneficios tangibles e intangibles que se pueden obtener.

En la medida de lo posible, los borradores del plan pueden ser sometidos a consideración de personas que no han estado involucradas en el proceso, pero que podrían participar en él en etapas posteriores.

Mejor aún si son empresarios o productores que pueden aportar una perspectiva distinta e innovadora.

El borrador del plan será validado en un taller específico y aprobado por el Concejo Municipal o la Asamblea de la Mancomunidad, cuando sea el caso.

A nivel conceptual, la estructura de un Plan DEL puede considerar los aspectos siguientes:

<b>Fin</b>	Contribuir a reducir la pobreza
<b>Objetivo estratégico</b>	Fortalecer los niveles de gobernabilidad local
<b>Objetivo general</b>	Mejorar el nivel y calidad de vida de la población
<b>Objetivos específicos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumentar el dinamismo de la economía local</li> <li>2. Incrementar la generación y acceso a la riqueza y empleos locales</li> </ol>
<b>Estrategias fundamentales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introducir cambios sustantivos en la base económica del territorio</li> <li>2. Fortalecer la competitividad territorial</li> </ol>
<b>Políticas básicas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar el acceso a activos productivos</li> <li>2. Apoyar la creación simultánea de capacidades y oportunidades</li> <li>3. Mejorar el clima de negocios</li> </ol>
<b>Componentes principales</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programa de mejoras del patrimonio productivo</li> <li>2. Programa de mejoras del clima de negocios</li> <li>3. Programa de reconversión productiva</li> <li>4. Programa de fortalecimiento institucional</li> </ol>
<b>Proyectos</b>	Enumerar proyectos de cada programa

Al final, sin embargo, lo importante es estar consciente que ***ningún plan deja de ser borrador nunca.***

Esto se debe a su carácter flexible y adaptable a las condiciones que se vayan presentando, reflejadas en los cambios sugeridos en los informes del Plan de Monitoreo y Evaluación.

# A n e x o s

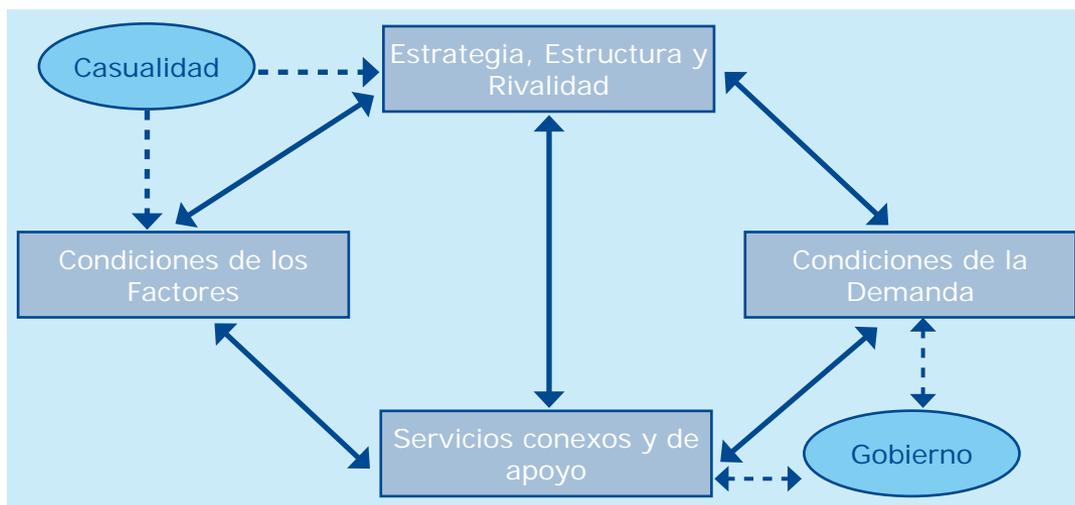
## ANEXO 1

### Técnicas para el Análisis de Competitividad Territorial y Empresarial

Existen varias herramientas o técnicas que pueden utilizarse para hacer el **análisis de competitividad territorial**. Quizás las más conocidas son:

1. El “diamante” de Porter
2. Enfoque de competitividad sistémica
3. Factores de Competitividad Territorial
4. El análisis FODA

1) El análisis basado en el **“diamante de Porter”** incluye cuatro áreas principales:



Las **condiciones de los factores** se refieren a la cantidad, calidad, especialización y costo (directo e indirecto) de la mano de obra, la infraestructura económica, la situación de los productores en el mercado y otros similares.

La **estructura de rivalidad** se refiere a las condiciones en que las empresas y productores locales compiten en los mercados (tamaños, alianzas, monopolios, etc.).

Las **condiciones de la demanda** son el tamaño y estructura de los mercados, los requisitos de ingreso, los contactos de exportación y otros similares.

Los **servicios conexos y de apoyo** se refieren a la situación de los proveedores de materias primas, la tecnología, el transporte, etc.

2) También se puede hacer un análisis de **competitividad sistémica**.

Este enfoque señala que el DEL no se logra sólo por las mejoras en el uso de los factores de producción en las empresas (*nivel micro*), o por las mejoras en la economía

nacional (*nivel macro*), sino también por acciones específicas en las instituciones estatales y no estatales (*nivel meso*) y en otros factores como los valores culturales y las habilidades de los actores sociales para elaborar estrategias (*nivel meta*).

Ese esquema, utilizado en el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) de la SEGEPLAN, se puede resumir de la manera siguiente:

NIVEL	Elementos de competitividad que pueden estimularse
Meta	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cultura de aprendizaje y cambio</li> <li>2. Cohesión social</li> <li>3. Patrón competitivo de la organización económica</li> <li>4. Patrones de la organización política</li> <li>5. Capacidad para formular visiones y estrategias</li> <li>6. Memoria colectiva</li> </ol>
Macro	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Regulaciones antimonopolio y política de competencia</li> <li>8. Política de comercio exterior</li> <li>9. Política presupuestaria y de gestión financiera</li> <li>10. Condiciones macroeconómicas</li> <li>11. Política fiscal</li> <li>12. Presupuesto disponible para inversión pública</li> <li>13. Marco regulatorio que afecta a las empresas</li> </ol>
Meso	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Promoción de las exportaciones</li> <li>15. Regulaciones ambientales</li> <li>16. Investigación y desarrollo</li> <li>17. Educación y formación profesional</li> <li>18. Políticas e instituciones que fortalecen la competitividad</li> <li>19. Infraestructura</li> <li>20. Fomento tecnológico</li> <li>21. Fomento del desarrollo económico y creación de empleos</li> <li>22. Estructura industrial</li> </ol>
Micro	<ol style="list-style-type: none"> <li>23. Empresas y redes eficientes</li> <li>24. Uso de tecnología</li> <li>25. Mejoras en la calidad de los productos</li> <li>26. Innovación en las empresas</li> </ol>

3) Un tercer método es el de **factores de competitividad territorial**.

Que puede hacerse utilizando la información básica disponible en el municipio.

Un estudio reciente del Banco Mundial concluye que los principales determinantes de la productividad agrícola en Guatemala son, en orden de importancia, los siguientes:<sup>39</sup>

1. Carreteras
2. Irrigación
3. Crédito
4. Densidad telefónica
5. Generación eléctrica
6. Analfabetismo

Dado que el sector agrícola predomina en las zonas más rurales del país, esos determinantes pueden considerarse como una aproximación razonable a los factores de competitividad territorial.

<sup>39</sup> Perry, Guillermo, et al. *Más allá de la ciudad: El aporte del campo al desarrollo. Implicaciones de Política*. Guatemala. Banco Mundial, 2005. También puede utilizarse los resultados consignados en: Barrios y Mellor. *Distribución sectorial del crecimiento del empleo en el Altiplano guatemalteco*. IARNA/URL, 2006.

La información sobre cada una de esas seis variables se comparará a nivel municipal, departamental y nacional.

Un Plan DEL ayudaría a focalizar las inversiones en esas seis variables y a establecer metas quinquenales consensuadas para irse acercando a los niveles superiores (departamental y nacional), así:

Variable	Municipio	Departamento	País	Metas Municipales en el Plan DEL		
				0-5 años	6-10 años	11-15 años
<b>Carreteras</b> (% caminos asfaltados/ red vial total)						
<b>Irrigación</b> (% superficie con riego/ superficie cultivada total)						
<b>Densidad telefónica</b> (teléfonos por cada 100 habitantes)						
<b>Energía eléctrica</b> (% hogares con energía eléctrica)						
<b>Analfabetismo</b> (porcentaje)						

A cada uno de esos factores puede asignársele una puntuación (ponderación) que refleje su importancia. La suma de los puntos obtenidos por un municipio constituirá un **Índice de Competitividad**, que sintetiza en un solo número la situación del municipio.

Si hace ese mismo índice con la información de otros municipios, quizás los del resto del departamento, entonces puede establecerse un *ranking* que mida la posición del municipio estudiado respecto a sus principales competidores.

Es aconsejable hacer este índice sólo si es comprensible y útil para los actores involucrados. Generalmente, eso suele suceder en etapas más avanzadas de la implementación del Plan DEL.

## ANEXO 2

### Estructura de un Taller de Validación Plan de Desarrollo Económico Local

#### 1. Antecedentes

Es importante destacar aquí cómo ha evolucionado el proceso y, sobre todo, dejar claro la etapa del proceso que se está cubriendo al momento de realizar el taller.<sup>40</sup>

#### 2. Propósito del Taller

Validar la propuesta del **contenido básico** del Plan de Desarrollo Económico Mancomunado, previo a redactar la versión de dicho Plan, que será sometido a aprobación de las instancias correspondientes de la Mancomunidad.

#### 3. Objetivos

- a. Identificar las áreas de aprobación o desaprobación de la propuesta de contenido básico del Plan.
- b. Acordar los cambios principales tendrán que hacerse al contenido básico e incorporarse en la versión final del Plan.
- c. Definir las acciones que deberán ejecutarse para concluir, a la mayor brevedad posible, la redacción y aprobación del Plan DEL, así como las responsabilidades específicas en esta etapa.
- d. Promover la participación de la sociedad civil en la construcción y validación del Plan DEL.

#### 4. Participantes

Dado que se trata del taller de validación y que éste será el último en la fase de diseño, se sugiere **invitar a todas las personas que sea posible**.

Una **recomendación muy específica** es ampliar el número de empresario/as locales, cooperativistas, entidades de financiamiento a microempresas y a representantes de las universidades.

En particular, se invitará a representantes que tienen que ver con el tema cultural, dado que un eje estratégico del Plan sería el “rescate cultural”, así como a representantes de servicios turísticos, porque éste es otro eje estratégico clave.

Además, se sugiere incluir a las delegaciones departamentales de SEGEPLAN y el MINECO, que lideran una mesa sobre desarrollo económico a nivel departamental, así como a todos los cooperantes con presencia en el área, incluyendo a directores/as de proyectos de cierta magnitud

<sup>40</sup> Este ejemplo se refiere al proceso de diseño del Plan DEL de la Mancomunidad Copán Chortí.

y vinculados al tema económico. La SESAN y el MAGA también deberían ser incorporadas al proceso.

De acuerdo a esas ideas, en el taller podrían participar alrededor de **70 personas**.

La integración sugerida del equipo de trabajo para **validar el contenido básico** del Plan DEL es la siguiente:

Sectores	Participantes	No.
<i>Municipalidades</i>	Alcaldes */	4
	Gerencia y técnicos	4
	OMPs	4
<i>Sector Privado y Sociedad Civil</i>	Comisión Fomento Económico	12
	Empresarios, Productores, Cooperativistas, ONGs, Universidades (ver lista en párrafos anteriores).	34
	Gobierno central	4
<i>Cooperantes</i>	Asesores/as técnico/as	8
	<b>TOTAL</b>	<b>70</b>

\* Este es un caso hipotético de una Mancomunidad conformada por cuatro municipios.

## 5. Agenda de trabajo

El propósito es validar la **propuesta** de contenido básico del Plan DEL.

Para propósitos del taller, **validar** se entiende como someter a consideración de los participantes la propuesta de contenido básico, la cual puede aprobarse o no, total o parcialmente.

Lo que se va a validar es el **contenido básico**, incluido en una presentación de *power point*, no la versión final y redactada del Plan DEL. La aprobación de la versión final redactada corresponde a las autoridades de la Mancomunidad.

En consecuencia, en la agenda del Taller de Validación se discutirán tres asuntos principales:

1. El contenido básico de cada uno de los ejes estratégicos propuestos.
2. El proceso de redacción y aprobación de la versión redactada del Plan DEL.
3. El rol de cada cooperante en la etapa final de diseño del Plan DEL.

## 6. Productos esperados

- a. Contenido básico del Plan DEL validado.
- b. Lista de cambios que deberán hacerse en la versión final del Plan.
- c. Procesos de elaboración y aprobación final del Plan diseñados, con responsabilidades definidas.
- d. Programación de próximas actividades acordadas.

## 7. Metodología de trabajo

El taller tendrá tres momentos principales:

1. Presentación del contenido básico del Plan DEL.
2. Reuniones simultáneas de los grupos de trabajo.
3. Plenaria de validación general.

Se iniciará haciendo una presentación del contenido básico del Plan, donde se mencionará cada uno de los ejes estratégicos y programas que se analizarán en los grupos.

A continuación, se conformarán los seis Grupos Temáticos, así:

- Grupo 1: Programa de diversificación productiva
- Grupo 2: Programa de desarrollo turístico
- Grupo 3: Desarrollo comercial
- Grupo 4: Desarrollo urbano
- Grupo 5: Protección de cuencas
- Grupo 6: Identidad cultural

Esos Grupos Temáticos se reunirán en forma simultánea y estarán conformados por alrededor de 10-12 personas. La Gerencia de la MAN y los Coordinadores de las OMP actuarán como facilitadores en cada grupo. Un/a asesor/a de la cooperación internacional podrá actuar como facilitador del sexto grupo. En cada Grupo se elegirá un/a relator/a encargado/a de tomar nota de los comentarios de los/as participantes.

El trabajo de los Grupos Temáticos se dividirá en tres partes:

- 1ª. Parte: Presentación del contenido de cada eje o programa hecho por el facilitador/a.
- 2ª. Parte: Discusión con preguntas orientadoras por parte de los/as participantes.
- 3ª. Parte: Llenado del formato.

En la segunda parte, se utilizará una **Guía de Discusión** con preguntas específicas para cada grupo (guías adjuntas).

Todas las observaciones, comentarios y cambios que los/as participantes deseen introducir al contenido básico del Plan DEL, serán recopilados en el **“Formato para validar la propuesta de contenido básico del Plan DEL”** (formato adjunto).

El Formato referido también incluye, al final, la **percepción** de los/as participantes sobre la importancia y la urgencia del eje estratégico presentado. De esa manera se tendría una **impresión** sobre el grado de prioridad que los/as participantes asignan al eje estratégico presentado.

Además de los grupos temáticos, se conformaría un Grupo Técnico,<sup>41</sup> el cual tendría cuatro funciones principales:

1. Asegurar la consistencia en el “llenado” de los formatos.
2. Preparar la presentación de la información en la plenaria.
3. Actuar como un primer “filtro técnico” a los comentarios recopilados.
4. Identificar las acciones para concluir la fase de diseño y el proceso para aprobar la versión redactada del Plan.

Se sugiere realizar **una sola plenaria al final del taller**. El propósito es alargar el período de discusiones en grupo y evitar el cansancio y la repetición de temas ante los participantes.

No obstante, como en dicha plenaria se presentaría la información de los seis grupos temáticos para que todos/as la conozcan y validen, la plenaria misma se dividiría en seis partes (una para cada eje/programa), haciendo un breve receso entre cada una. La presentación de los formatos llenos estaría a cargo del/la relator/a o del facilitador/a de cada grupo temático, según decisión de cada uno.

## 8. Programa del taller

---

41 El Grupo Técnico o Coordinador estaría integrado por la Gerencia, los Coordinadores de las OMPs, un representante por cada Comisión de Fomento Económico y los miembros de la cooperación internacional que sean invitados por la Gerencia.

## Programa

Horario	Actividad	Responsable
<b>PRIMER DIA</b>		
11:00 – 12:30	Llegada de los participantes	
12:30 – 14:00	Almuerzo	
14:00 – 14:15	Palabras de bienvenida	
14:15 – 14:30	Explicación sobre el taller	
14:30 – 15:30	Presentación de la propuesta sobre el <b>contenido básico del Plan DEL</b>	
15:30 – 15:45	Receso	
15:45 – 16:15	Explicación y organización de Grupos Temáticos	
16:15 – 17:30	<b>Primera ronda</b> de discusiones de los seis Grupos Temáticos (según Guía de Discusión)	
17:30 – 19:00	Descanso	
19:00 – 21:00	Cena	
<b>SEGUNDO DIA</b>		
07:00 – 08:30	Desayuno	
08:30 – 10:00	<b>Segunda ronda</b> de discusiones de los seis Grupos Temáticos (según Guía de Discusión)	
10:00 – 10:30	Receso	
10:30 – 12:00	<b>Tercera ronda</b> de discusiones de los seis Grupos Temáticos (según Guía de Discusión)	
12:00 – 12:30	Depuración de los formatos con las observaciones hechas en los Grupos Temáticos	
12:30 – 14:00	Almuerzo	
14:00 – 15:30	Plenaria y clausura	
15:30 – 16:00	Salida de los/as participantes	

