

PRESENTACIÓN

El Proyecto NEXUS Municipal se complace en presentar en este número una introducción al tema del desarrollo económico, visto desde la perspectiva del municipio. El contenido de la Revista está estructurado en tres partes: una primera parte en la que se trató de incluir en términos muy resumidos los aspectos conceptuales de lo que podría denominarse una estrategia de fomento económico local; una segunda que describe un reciente ejercicio de diagnóstico realizado en el municipio de Sacapulas, departamento de El Quiché, que contó con el respaldo del Proyecto; y la tercera parte que presenta una entrevista con un reconocido especialista en el tema .

La primera parte hace referencia en forma general al resurgimiento de ciertas políticas de fomento económico, inspiradas en los trabajos del Dr. Michael Porter sobre las ventajas competitivas de las naciones, como un complemento obligado de las políticas de modernización económica y de ajuste estructural aplicadas por los países. En este apartado también se comentan las ventajas de la descentralización para impulsar una estrategia de desarrollo económico local y los actores que participan en el proceso. Al final se incluyen cuatro grandes líneas u opciones que se podrían impulsar: i) el marco institucional que debiera ser construido como parte del capital social del municipio; ii) sugerencias sobre las políticas de asignación de recursos en programas y proyectos de desarrollo económico; iii) la conveniencia de fortalecer el sistema productivo local; y iv) el mejoramiento del entorno económico del municipio.

La segunda parte utiliza la modalidad de un “caso” para presentar los resultados de una consultoría que sobre el tema económico se desarrolló a solicitud del Alcalde Municipal de Sacapulas, quién ha sido una autoridad local que ha mostrado un gran interés y preocupación por el progreso económico de su municipio. El trabajo se basó en el estudio de cuatro ejes: i) la evaluación de la organización comunitaria; ii) la evaluación del potencial productivo del municipio, en particular del sector agrícola; iii) los aspectos de la comercialización de los productos; y iv) la capacidad institucional instalada. Como producto del análisis de esos cuatro ejes, se preparó un plan de acción y seguimiento para cada una de las acciones propuestas.

En la tercera parte se resume una interesante entrevista con el Ingeniero Álvaro Colom, quien amablemente aceptó colaborar con la Revista Diálogo Municipal. El Proyecto considera que sus comentarios son muy valiosos pues provienen de una persona calificada que ha dedicado gran parte de su actividad profesional al tema del desarrollo económico local.

Finalmente, el Proyecto NEXUS Municipal es de la opinión que cualquier tentativa de fomentar el desarrollo local debe necesariamente incorporar el tema económico. La mejora de las condiciones económicas y sociales de los

habitantes del municipio está directamente asociada a la modernización y aumento de la productividad y competitividad de los sistemas productivos locales. Si la problemática productiva no es afrontada con decisión y propiedad, los esfuerzos que se realicen en las demás áreas serán insuficientes y probablemente no puedan alcanzar los objetivos perseguidos de manera realmente sostenible.

EL PAPEL DEL GOBIERNO LOCAL EN EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL MUNICIPIO

1. Consideraciones generales

Hasta ahora los programas de desarrollo local o municipal han prestado escasa atención a los problemas del crecimiento económico y en general a la necesidad de mejorar las condiciones de empleo e ingreso en los municipios. Sin embargo, cada vez más se está tomando conciencia de la importancia de fomentar sistemáticamente las actividades económicas en el nivel local y de asignar una mayor prioridad al tema. Una muestra de este interés se puede observar en la propuesta de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado, que se hizo pública recientemente, la cual incluye como uno de sus cuatro ejes a la descentralización económica¹. Los organismos financieros internacionales, por su parte, también están revisando sus estrategias y políticas crediticias para incorporar el desarrollo económico local dentro de sus programas y proyectos.

Esto es así porque la experiencia ha demostrado que las políticas globales (macroeconómicas) que los gobiernos han aplicado en los últimos años, aunque han sido relativamente exitosas para controlar la inflación y para mantener la estabilidad del tipo de cambio, no han sido capaces de resolver los problemas estructurales y aquellos relacionados con el crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso. Por ejemplo, el crecimiento de la actividad económica (medida por el producto interno bruto) ha sido poco alentadora y se continúan acumulando los problemas de pobreza, exclusión social, desequilibrios territoriales y migración desordenada hacia los centros urbanos.

En respuesta a esa problemática, durante los últimos años ha surgido una nueva generación de políticas microeconómicas orientadas a elevar la productividad, la competitividad y a acelerar el crecimiento económico, en parte asociadas a los enfoques metodológicos de las llamadas “ventajas competitivas”. Dentro de esa orientación existe el consenso de que para reforzar el crecimiento mediante la competitividad se requiere afrontar el desafío del desarrollo económico tanto a nivel nacional como local. Ello implica la necesidad de redefinir las ventajas

¹ Los otros tres ejes de la propuesta son: i) descentralización política y administrativa; ii) descentralización fiscal; y iii) descentralización administrativa o de servicios básicos.

competitivas de cada región o territorio, en el marco de una economía que sigue un proceso acelerado de internacionalización (“globalización”).

2. Desarrollo económico local y descentralización

Una política centralizada puede tener la ventaja de ser eficiente puesto que a este nivel es más fácil coordinar los recursos, pero la experiencia práctica ha enseñado que es menos eficaz (que en última instancia es lo que importa), porque sólo puede limitarse a aplicar una política de incentivos productivos y por tanto no tiene la capacidad de identificar soluciones puntuales en cada lugar del país y en numerosas situaciones diferentes y muy particulares. Sólo los actores locales tienen el conocimiento de las características del área, representan la dinámica social, institucional y económica de la región, lo que les permite determinar las prioridades y las acciones más oportunas.

El proceso de reforma del Estado, que incluye la descentralización de las funciones públicas, está trasladando nuevas responsabilidades a los gobiernos locales y al sector privado, entre ellas las de mejorar la productividad y la generación de ingresos locales. Entre los elementos más importantes que se están considerando se incluye el marco jurídico e institucional del desarrollo local.

Como se sabe, la descentralización y el desarrollo local se basan en la posibilidad de ejercer las funciones de gobierno de forma más participativa y de lograr con más facilidad la cooperación de la sociedad civil y en particular del sector privado. Se reconoce que la participación ciudadana y de las diferentes instituciones públicas y privadas es uno de los elementos clave para el éxito de cualquier proceso de desarrollo económico.

La metodología de desarrollo económico que se plantea se basa fundamentalmente en la identificación de las debilidades y potencialidades existentes en el sistema productivo local y en la coordinación y articulación institucional y sectorial para la definición de estrategias adecuadas que garanticen el logro de los objetivos de desarrollo². Para ello es necesario promover por medio de los actores locales, la creación de un entorno competitivo, atraer la inversión privada y fortalecer el tejido social y económico del municipio, principalmente mediante el apoyo a las pequeñas y medianas empresas.

3. Actores sociales del desarrollo económico local

² Ver “Guía Metodológica para la Formulación y Promoción de una Estrategia de Desarrollo Económico Local”. Programa para la Promoción del Desarrollo Humano Sostenible a Nivel Local en Centroamérica, PROGRESS/CA. PNUD/UNOPS/OIT. Guatemala, febrero, 1998.

Los actores involucrados en el desarrollo económico local son las personas individuales (vecinos del municipio), las empresas y las instituciones que conforman lo que se ha dado en llamar el capital social de cada territorio³. El principal agente del desarrollo económico son las empresas (micros, medianas y grandes empresas que forman el sistema productivo local), así como las redes y agrupaciones de empresas (en inglés denominadas “clusters”), que son las que crean riqueza, valor agregado y proporcionan empleo a la población. También se reconocen como actores genuinos y que debieran estar comprometidos con el desarrollo local: i) a las organizaciones del sector privado; ii) al gobierno nacional, departamental y local; iii) a las instituciones no gubernamentales sin fines de lucro; iv) a los centros de estudio, etc.

Sin embargo, el liderazgo social para promover el desarrollo económico local debe corresponder a las autoridades municipales, en particular a los alcaldes que son los líderes naturales de las comunidades.

4. Opciones para fomentar el desarrollo económico local

Una revisión de las diferentes experiencias prácticas y de la literatura disponible sobre el fomento del desarrollo económico local, permite concluir que existe cierto consenso sobre las opciones que podrían adoptarse. Entre ellas las siguientes:

✍ Marco institucional

Es importante crear las condiciones para promover la cooperación entre el sector público y privado, y de ser posible establecer una base institucional conjunta. Una modalidad de esta “asociación por el desarrollo económico local” podría ser la constitución de una **Comisión Mixta de Desarrollo Económico o de una Agencia de Desarrollo Económico Local**, de carácter permanente, independiente del propio gobierno municipal, pero que debiera ser presidida por el Alcalde e integrada por líderes seleccionados de la comunidad y representantes de las principales actividades económicas del municipio. Entre las responsabilidades iniciales de esta Comisión o Agencia están la de definir el papel que a cada uno le corresponderá en la mejora de la competitividad local y ponerse de acuerdo sobre una visión compartida y un plan del desarrollo económico local⁴.

³ Según John Durston, por capital social se entiende el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto. Ver el artículo “Construyendo Capital Social Comunitario” publicado en la Revista de la CEPAL 69. Santiago de Chile, diciembre de 1999.

⁴ En algunos municipios puede ser que ya exista una asociación con las características que se han indicado o que persiga los mismos objetivos, pero que hasta el momento ha actuado de manera aislada del gobierno municipal. En tales casos, las autoridades municipales podrían aprovechar esas organizaciones y tratar de incorporarlas en un movimiento más amplio en favor del desarrollo económico local.

Para que esta Comisión funcione adecuadamente es necesario dotarla de suficiente apoyo técnico. Debido a las dificultades financieras de los gobiernos locales, una posibilidad para implementarla podría ser la creación de unidades técnicas intermunicipales que no solamente permiten obtener una economía de escala, al compartir entre varias municipalidades el costo de los servicios, sino que se buscaría impulsar acciones coordinadas en un espacio económico más amplio, por ejemplo, en una subregión o “corredor económico”. Por abarcar a más de un municipio, esta acción podría ser parte de la agenda que debieran respaldar las asociaciones departamentales de gobiernos locales. Estas unidades técnicas podrían ser apoyadas también por estudiantes universitarios que cursan los últimos años de sus carreras, dentro de los programas de ejercicio profesional supervisado.

⚡ **Asignación de recursos a programas de desarrollo económico**

El desarrollo económico del municipio debiera ser considerado una de las más altas prioridades de los concejos municipales en el momento de preparar y aprobar los presupuestos anuales. Parte de los recursos provenientes de las transferencias del gobierno central (aporte constitucional, IVAPAZ y otros) y los que puedan obtenerse por medio de un endeudamiento prudente, debieran dedicarse a proyectos que mejoren la infraestructura y los servicios que son utilizados directamente por las empresas (para generar lo que se conoce como economías externas). La productividad de los servicios locales también podría mejorarse mediante la participación de empresas y organizaciones privadas, así como de entidades no gubernamentales sin fines de lucro, en la ejecución de nuevos proyectos o en la administración de los servicios existentes. Para ello se podrían utilizar diferentes figuras tales como las empresas mixtas, el concesionamiento de los servicios, la creación de fideicomisos y otros.

Por su lado, los diversos fondos sociales y de desarrollo financiados por el gobierno nacional, en particular el FIS, FONAPAZ, FSDC y FONATIERRA, deben incorporar dentro de su estrategia de desarrollo local, programas y proyectos que mejoren la infraestructura de apoyo a la producción (mercados, terminales de buses o camiones, centros de acopio, servicios de agua, drenaje, energía eléctrica, telecomunicaciones, caminos, etc.) y la ejecución de programas para facilitar recursos financieros a las micro y medianas empresas .

En algunos casos los municipios podrían incluso crear fondos de desarrollo económico, administrados de manera conjunta por la Comisión de Desarrollo Económico (o por la figura administrativa que se acuerde) para dotarlo de la mayor transparencia posible. Estos fondos podrían atraer recursos locales y externos y canalizarlos a las iniciativas de desarrollo que se consideren prioritarias y que tengan el mayor impacto en el crecimiento económico local. Dentro de este tema se pueden incluir acuerdos sobre el aumento de impuestos locales, particularmente del impuesto único sobre inmuebles, contribuciones especiales y la ampliación del número de contribuyentes.

≪≪ Fortalecimiento del sistema productivo local

Uno de los factores que han sido señalados como fundamentales para alcanzar ventajas competitivas a nivel nacional, regional o municipal, es el fortalecimiento del llamado **tejido productivo**. Dentro de las medidas concretas que se han identificado están la formación de redes de empresas, la formación de “clusters” competitivos internacionalmente, centros de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, mecanismos de financiamiento de inversiones productivas locales y otras. Los “clusters”, por ejemplo, que son conglomerados de empresas interrelacionadas que producen bienes y servicios, proveen una ventaja importante para aumentar la productividad, promoviendo la eficiencia y la innovación tecnológica, y la mejora en el valor de los productos⁵.

A nivel local es factible reconocer cuáles podrían ser los “clusters” que formarían parte de la estrategia de desarrollo del municipio (o grupo de municipios), ya sea éste una actividad específica como el turismo, la producción de artesanías, uno o varios productos agrícolas o agro-industriales o cualquier actividad productiva que de acuerdo a los análisis y estudios realizados tenga el potencial de transformarse en una fuente importante de empleo e ingresos locales y que pueda alcanzar un elevado grado de competitividad tanto en el mercado nacional como en el exterior.

Con el fin de diseñar una estrategia económica que propicie el consenso entre los diferentes sectores participantes en el proceso, se requiere crear espacios de análisis donde se estudien cuidadosamente aquellos sectores, rubros y actividades que produzcan mayores eslabonamientos y que ejerzan una labor promotora y de liderazgo en la economía local. La promoción económica del sector o actividad seleccionada debe partir de un plan concertado entre representantes del sector público local y del sector privado, en el que participan todas las partes interesadas.

Uno de los factores críticos que afecta el crecimiento de las empresas en el nivel local es la comercialización de los productos y servicios, en particular a los bienes agrícolas y a las pequeñas empresas. Generalmente los productores directos obtienen un margen de ganancia muy reducido debido a que no tienen acceso a los mercados por falta de transporte, no cuentan con facilidades para guardar, seleccionar y empacar los productos o porque sencillamente carecen de información sobre las condiciones y precios reales en que se compran y venden sus mercancías. Para resolver esa problemática los planes de fomento económico deben incluir acciones como las siguientes: i) organización de los

⁵ Los “clusters” están integrados por todos los actores que participan en una determinada actividad económica, como por ejemplo los agricultores, agro-industriales, proveedores de insumos, acopiadores, transportistas, comercializadores, mayoristas, bancos, centros de investigación, servicios de asistencia técnica, servicios de información, etc.

productores, como por ejemplo cooperativas; ii) establecer directorios de empresas; iii) servicios de referencia para proveer información sobre los negocios y clientes; iv) organización de ferias para promover la venta de los productos y servicios; v) facilitar la participación de los productores en otras regiones del país; y vi) tratar de habilitarles para exportar a mercados internacionales.

≪≪ **Evaluación y mejoramiento del entorno económico**

En el mejoramiento del entorno económico influyen una serie de factores y entre ellos uno de los más importantes es la valorización de los recursos humanos a nivel local. El concepto general de inversión y valorización de recursos humanos está integrado por tres componentes esenciales: **la escolaridad básica, la salud y nutrición y la capacitación**. En los dos primeros componentes la acción del Estado y sus instituciones es fundamental.

Para la capacitación se han recomendado diversas acciones como las siguientes: i) elaborar y ejecutar proyectos de capacitación técnico-profesional y de capacitación para el empleo por cuenta propia, teniendo en cuenta criterios de rentabilidad, grupos sociales beneficiarios, gastos y disponibilidad de estructuras existentes; ii) proporcionar apoyo técnico y/o financiero a las estructuras que desarrollan programas de valorización de los recursos humanos; y iii) motivar e incentivar a las empresas e instituciones privadas para ofrecer capacitación y formación empresarial. Atención especial deben merecer los recursos humanos femeninos, por medio de acciones positivas de capacitación profesional y empresarial.

El entorno económico del municipio también se puede mejorar modernizando y aumentando la eficacia de la administración pública local, fortaleciendo las funciones básicas y simplificando los trámites burocráticos. Asimismo, la transparencia de la gestión pública municipal es un elemento de singular importancia que ayuda a mantener y atraer nuevas inversiones.

PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL: EL CASO DEL MUNICIPIO DE SACAPULAS, DEPARTAMENTO DE EL QUICHÉ

1. Antecedentes

El Alcalde Municipal de Sacapulas, El Quiché, Sr. Pedro Pú Tojín, presentó una propuesta al Consejo Municipal para incluir dentro de su Plan de Trabajo al frente de la Alcaldía, el apoyo a las actividades productivas del municipio. En su exposición el Alcalde manifestó estar consciente del alto potencial productivo de las diferentes comunidades que integran el municipio y también de la

problemática que les afecta, principalmente en lo que se refiere a la comercialización de sus productos agrícolas.

A continuación, el Alcalde junto con su concejo adoptó dos decisiones: la primera fue la organización y nombramiento de “**Los Comités Agrícolas Municipales**”. Estos comités están integrados en la mayoría de las comunidades por un número de 3 a 5 personas y para su selección deben llenar los requisitos de liderazgo comunitario, solvencia moral y experiencia en comités anteriores. La idea es que los comités funcionen como el “**nexo**” entre la municipalidad (vía el Alcalde) y las diferentes comunidades con alto potencial productivo dentro del municipio.

La segunda decisión fue solicitar apoyo al Proyecto NEXUS Municipal, el cual tiene una oficina regional en el edificio de la municipalidad. El apoyo solicitado estaba orientado a identificar la problemática de la producción agrícola del municipio y buscar las alternativas de solución que sean factibles de implementar en el corto y mediano plazo.

2. Resultados de la Gestión Municipal

En atención a la capacidad instalada del Proyecto NEXUS Municipal en el área y sobre todo a que este tipo de actividades forma parte sus objetivos, el Proyecto tomó la decisión de apoyar al Alcalde Municipal mediante la contratación de un estudio técnico, que permitiera tener una visión clara de la situación productiva del municipio, sin perder de vista la participación relevante que debía tener la municipalidad en todo el proceso de gestión y formulación de la investigación.

Los términos de referencia del estudio fueron preparados por los responsables del Proyecto NEXUS Municipal con la participación y aportes del consultor contratado para el efecto, tomando en cuenta las principales áreas de interés y la visión original del Alcalde, buscando presentar resultados concretos y prácticos en el corto plazo.

3. Planteamiento del Estudio

El enfoque del estudio se basó en cuatro ejes de trabajo que guardan estrecha vinculación entre sí y se pretendió que en su conjunto presentaran la realidad del potencial agrícola del municipio. Estos ejes de trabajo fueron:

3.1 Organización Comunitaria

En este eje se buscaba evaluar la realidad de la organización comunitaria partiendo de dos concepciones: la primera que está relacionada con la organización espontánea de la población por medio de los diferentes comités existentes en el municipio y la vinculación de los mismos al desarrollo económico local. Para lo anterior se recopiló información en los registros de la

Gobernación Departamental de Santa Cruz del Quiché y se consultó otras investigaciones de campo.

La segunda vía fue comprobar la organización comunitaria que se encuentra registrada en la municipalidad. Aquí se encontró el germen de lo que deberá ser en el mediano plazo la base de la organización productiva del municipio. Se identificaron plenamente los comités agrícolas municipales nombrados por el Alcalde, determinando sus niveles de organización, capacidad de gestión y las fortalezas y debilidades de sus miembros directivos. Como resultado de este trabajo se presentaron recomendaciones orientadas a su fortalecimiento y consolidación.

3.2 Producción Agrícola

Este eje de trabajo se basó en la evaluación del potencial productivo de cada una de las 10 comunidades identificadas previamente por el Alcalde. Para ello en forma conjunta con las personas que formaban las juntas directivas de cada comunidad, se hicieron recorridos para determinar los aspectos agronómicos relativos a los cultivos de importancia económica, así como a la infraestructura de riego disponible. Se recopiló toda la información técnica necesaria en aspectos de producción, costos, ingresos, plagas y enfermedades, etc. Se hicieron las anotaciones correspondientes sobre los posibles correctivos a los sistemas de producción agrícola actuales, a los propios sistemas de riego y miniriego existentes, aspectos de calidad y otros.

Como un factor importante se debe señalar, que de acuerdo a la ubicación geográfica de cada una de las comunidades visitadas se hizo una zonificación agro-ecológica del municipio, proponiéndose tres zonas bien identificadas por sus características particulares y aspectos bio-climáticos, que facilitarán en un futuro la toma de decisiones con relación a cualquiera de las zonas propuestas.

Con base en la investigación realizada se hicieron las recomendaciones de los cultivos potencialmente adaptables a la zona, basados en aspectos climáticos, edáficos e hídricos. Sin embargo, como se sabe, la capacidad de producción debe relacionarse con la demanda del mercado, que es la que en última instancia determina qué cultivos son los más apropiados para las condiciones de Sacapulas. Por último, también se formularon recomendaciones sobre aspectos de infraestructura productiva que se podrían implementar en el área y de las instituciones o dependencias donde se podría obtener este tipo de apoyo. Estas propuestas estaban orientadas principalmente a la rehabilitación y ampliación de los sistemas de riego, centros de acopio y procesamiento primario, y caminos, entre otros proyectos.

3.3 Comercialización Agrícola

Este tercer eje de trabajo estaba relacionado en forma directa con las preocupaciones planteadas por el Alcalde en la solicitud de apoyo inicial. El trabajo de investigación permitió establecer las épocas de siembra y cosecha por cultivo y por comunidad, elaborar las estimaciones correspondientes a la oferta agrícola del municipio, determinar los canales y márgenes de comercialización por cultivo, detectar a los intermediarios, valorar los aspectos de la calidad actual de la producción y los mercados locales y mayoristas conocidos por los agricultores.

Se hicieron análisis comparativos sobre la participación del productor en el precio final del producto, según la información de precios y mercados del Ministerio de Agricultura, a nivel de diferentes mercados en la capital del país y se presentaron los parámetros de calidad más comúnmente aceptados en los mercados locales, situación que aún se desconoce en el medio productivo del municipio.

Encuentro Agrícola de Sacapulas

Un evento que se debe resaltar fue la iniciativa conjunta del Programa de Inversiones Para la Paz de la Asociación Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales -AGEXPRONT-, el Programa Quiché ALA 92/95, el Programa de Reconstrucción de Quiché -PRODERQUI- de Fonapaz y el Proyecto NEXUS Municipal, para desarrollar un **Encuentro Agrícola** en Sacapulas.

Este encuentro se llevó a cabo el 21 de junio de 2000 y contó con la participación de agricultores de 9 municipios del departamento de El Quiché, la asistencia de 46 grupos de agricultores (más de 200 productores) y representantes de 10 empresas exportadoras, comercializadoras y congeladoras. Su objetivo inmediato consistió en vincular la oferta (capacidad de producción) y la demanda (cuotas o ventanas de mercado de exportación o mercado local) en un solo lugar, para abrir posibilidades de hacer negocios de manera directa.

Este Primer Encuentro Agrícola respondió también al deseo de los productores de conocer las alternativas de mercadeo a sus productos y detectar oportunidades para introducir nuevos cultivos que ofrezcan mejores perspectivas económicas. El Encuentro Agrícola provocó un fuerte entusiasmo y fue considerado un éxito ya que se logró alcanzar un buen nivel de acercamiento entre productores locales y los comercializadores y se desarrollaron algunas iniciativas por cuenta propia.

El Encuentro contó con la participación de cuatro alcaldes provenientes de los municipios de Nebaj, Cunén, Chicamán y Aguacatán, así como de representantes de los concejos municipales de otros cinco municipios, quienes

podieron darse cuenta personalmente de los resultados obtenidos. Los cuatro proyectos de cooperación técnica que respaldaron el Encuentro Agrícola han decidido continuar apoyando esta iniciativa y formular una estrategia conjunta hacia el futuro.

3.4 Capacidad Instalada Local

Este fue el último eje de trabajo que abarcó el diagnóstico. Su objetivo era determinar la capacidad local u oferta de servicios que existe en Sacapulas, para apoyar y facilitar los procesos que conlleva el desarrollo económico del municipio. Fue así como se identificaron las instituciones existentes, sus objetivos y la capacidad instalada.

Lo más relevante de este punto fue la alianza que se logró integrar entre cuatro instituciones para organizar el encuentro agrícola mencionado en el recuadro anterior, que a la vez sirvió como un ejercicio de coordinación interinstitucional para el futuro inmediato. Al respecto, se convino que esta coordinación no se limitara sólo al encuentro agrícola, sino que se mantendrá como un foro abierto, democrático y participativo en apoyo a las necesidades sentidas de la comunidad.

3.5 Plan de Acción y Seguimiento de Actividades por Eje de Trabajo

Después de finalizar el diagnóstico y haber identificado una serie de acciones a nivel de propuesta, se presentó un **Plan de Acción y Seguimiento**, donde para cada uno de los ejes de trabajo se sugieren acciones concretas, se describe el resultado esperado, el responsable y una estimación del plazo considerado en función de la prioridad de la acción propuesta. Es interesante destacar que en este Plan se involucró a todas las instituciones con presencia en Sacapulas y se le otorgó a la municipalidad local un rol protagónico, en concordancia con su papel de coordinadora de todos los esfuerzos de desarrollo del municipio.

El Plan de Acción y Seguimiento busca que el proceso de desarrollo económico del municipio tenga como base fundamental la **consolidación de la organización comunitaria**, la cual deberá ser sujeta de un proceso de capacitación intensiva, pero respetando los procesos naturales y los intereses propios de la comunidad. Los ejes de trabajo correspondientes a la producción agrícola y la comercialización, están fundamentados en la capacitación y asistencia técnica. Por medio de la extensión y transferencia de tecnología se espera incrementar el nivel actual de los productores locales, persiguiendo que tengan una participación exitosa en mercados más competitivos. Asimismo, considera acciones tendientes al mejoramiento de la infraestructura productiva disponible actualmente en cada comunidad.

En el Plan de Acción y Seguimiento se presenta al **Desarrollo Económico** como un nuevo componente que debe ser asumido por el gobierno local. La visión es la de crear instancias, tanto adentro como fuera de la Municipalidad, como eje alrededor del cual deben girar todas las acciones tendientes a identificar, evaluar, acceder y priorizar las demandas y necesidades locales, para traducirlas en proyectos concretos, los cuales deberán ser canalizados por medio de los diferentes programas y proyectos existentes en el municipio, en el departamento y en la región geográfica correspondiente.

4. Lecciones Aprendidas y Acciones Futuras

Del trabajo realizado en el municipio de Sacapulas se derivan una serie de lecciones y experiencias que será necesario tomar en consideración, para definir lo que podría denominarse una metodología para la promoción del desarrollo económico local **desde la perspectiva del municipio**, en un departamento con las características de El Quiché. Entre estas se pueden mencionar las siguientes:

4.1 Nombramiento de los Comités Agrícolas Municipales

Esta fue la primera decisión que tomó el Alcalde. En un futuro cercano y conforme el proceso de consolidación de cada organización progrese, es conveniente que los directivos sean personas electas entre los miembros de cada comité, a fin de propiciar un ambiente de mayor participación comunitaria.

4.2 Participación del Alcalde en el Diagnóstico

La participación del Alcalde en la formulación del diagnóstico fue siempre abierta y activa. Dentro de las actividades más relevantes se pueden mencionar la identificación de aquellas comunidades que a su juicio tenían mayor potencial productivo dentro del municipio. El Alcalde brindó el apoyo logístico necesario, por medio de la ayuda de un guía y traductor, que fue un factor importante para iniciar el proceso de diálogo con la población y el relevamiento de la información en las 10 comunidades visitadas. Asimismo, se interesó en analizar y evaluar las propuestas para crear la comisión de desarrollo económico que se detalla más adelante. Por último, se mantuvo constantemente informado del desarrollo del diagnóstico, compartiendo la información que era presentada directamente al Proyecto NEXUS Municipal.

4.3 Creación de la Comisión de Desarrollo Económico del Municipio

La creación de una **Comisión de Desarrollo Económico** fue una de las decisiones más importantes que adoptó oportunamente el Alcalde, tomando como base la propuesta que se le presentara. Las autoridades municipales de Sacapulas compartieron los objetivos de la creación de la comisión, así como de las personas que deberían integrarla. Además, definieron una serie de criterios

para hacerla operar, como por ejemplo cuáles serán las funciones y responsabilidades de sus integrantes, los mecanismos de convocatorias, la preparación de agendas, la asistencia de los participantes, los aspectos de logística necesarios, la calendarización de reuniones mensuales y extraordinarias, la incorporación de nuevos integrantes y, por último, en el corto plazo, involucrar en la comisión a los directivos de los diferentes comités locales, como sujetos y actores de su propio desarrollo.

En una reunión especial en la que participaron todas las instituciones vinculadas al tema económico, las autoridades municipales crearon formalmente la Comisión de Desarrollo Económico Municipal, bajo la coordinación de la propia municipalidad. Dentro de los resultados relevantes obtenidos en esta reunión están: la total anuencia y apoyo de todas las instituciones presentes a participar dentro de la Comisión; el ofrecimiento concreto de apoyo en la línea de fortalecimiento municipal del Programa Quiché y Proderqui-Fonapaz y la total anuencia a participar en la formulación de un **Plan de Trabajo Conjunto con la municipalidad** para coordinar esfuerzos.

Acciones Futuras

Con el objetivo de darle seguimiento a la ya creada Comisión de Desarrollo Económico Municipal de Sacapulas, las decisiones que se ha recomendado tomar están orientadas a los siguientes aspectos:

***✍* Designar un Funcionario de Apoyo Técnico**

Es necesario designar un técnico cuya principal función sea darle apoyo y seguimiento a todas las acciones generadas por la Comisión de Desarrollo Económico, entre ellas: proponer agendas de reunión, convocatorias, logística de cada evento, realizar y enviar ayudas de memoria después de cada reunión a todos los participantes, recibir y despachar toda la correspondencia relacionada con la Comisión, establecer un archivo correlativo de solicitudes, proyectos, gestiones y otros, que sean producto de las acciones desarrolladas por la Comisión. Se considera que este técnico debe poseer educación media, de preferencia debe ser originario de la zona, preferentemente bilingüe (español e idioma local), con conocimientos de computación, experiencia en desarrollo económico y de reconocida honorabilidad.

***✍* Crear la Oficina de Planificación Municipal y la Unidad Técnica Municipal (UTM)**

El apoyo de una estrategia de desarrollo económico requiere la creación de capacidad técnica propia mediante las organización de la Oficina de Planificación Municipal. Además, a mediano plazo, se necesita una instancia de coordinación interinstitucional más amplia; es decir, una Unidad Técnica Municipal (UTM).

Uno de los principales retos consiste en la integración de todas las instituciones, programas y proyectos relacionados con el desarrollo del municipio, como son los sectores salud, educación, seguridad, justicia, productividad, organizaciones de base, comités locales de desarrollo y otros. La UTM busca una integración horizontal de las decisiones y vertical en los aspectos operativos. Entre los productos finales de la Unidad Técnica Municipal se encuentra la preparación e implementación de un plan participativo de desarrollo municipal, que responda a las necesidades y aspiraciones de la población.

5. Conclusiones

5.1 La decisión de liderar el proceso de desarrollo económico local y de coordinar la acción de las entidades públicas presentes en el municipio, parte inicialmente del Alcalde y del Concejo Municipal.

5.2 Las actividades económicas predominantes en el municipio, tales como la agricultura, artesanía, ganadería, comercio, turismo etc., determinan el enfoque a seguir para el diseño e implementación de políticas y estrategias de cómo el gobierno local puede involucrarse en el desarrollo.

5.3 Independientemente de cualquiera que sea la base de planificación de una “política de desarrollo municipal”, la clave está en la consolidación de la organización comunitaria local, respetando sus tradiciones y costumbres, e incorporando su propia visión de desarrollo.

5.4 Es muy importante que las corporaciones municipales “se apoderen” del concepto de la municipalización del desarrollo local, tomando conciencia de que la inversión tradicional en obras de infraestructura, aunque esencial por si misma, no es suficiente para mejorar las condiciones de vida de los vecinos. Para que la economía local progrese de una manera sostenible, es necesario impulsar programas y proyectos productivos que tengan impactos significativos sobre los niveles de empleo e ingreso de la población. Las autoridades locales deben ejercer el papel de liderazgo que les corresponde.

5.5 La creación y operativización de instancias de coordinación por la propia municipalidad, puede establecer las condiciones necesarias para que los procesos de planificación se realicen de forma horizontal y participativa, redundando, entre otros beneficios, en una mejor utilización de los recursos disponibles localmente.

ENTREVISTA CON EL INGENIERO ÁLVARO COLOM ⁶

A su juicio, ¿cuál es la importancia que tiene una política pública para fomentar el desarrollo económico local? ¿Cree que debe formularse y ejecutarse una política de esta naturaleza?

Que yo sepa nunca ha habido una política de desarrollo económico a nivel local. Lo que ha existido son esfuerzos aislados originados en agencias de cooperación internacional y muy pocas iniciativas nacidas desde el propio Estado guatemalteco. La principal ventaja del desarrollo económico desde una perspectiva local es que, por primera vez, podría existir un motor de desarrollo económico que desde la base permita a todos los guatemaltecos tener acceso a una parte del “pastel” de la economía mundial y que nuestro contacto no siga siendo marginal, tal como sucede actualmente hasta en actividades novedosas como el ecoturismo por ejemplo en el que algunos operadores hasta los guías traen de fuera.

Otro aspecto crucial es aprovechar todas las ventajas existentes en el país. Por ejemplo, en muy pocos lugares del mundo es factible encontrar la variedad de microclimas que existen en la zona Ixil; ese factor representa potencialidades inimaginables pero que al momento no tienen ningún impacto en las condiciones de vida de quienes allí habitan.

Siempre en la misma zona, es evidente que existe más agua que en muchos países del mundo juntos, pero sin embargo en la actualidad la mayor parte se desperdicia ya que la áreas de riego son escasas. No creo que exista lugar como la zona ixil, donde pueda sembrarse una gran variedad de productos, desde caña de azúcar hasta café orgánico.

Y sobre este asunto ¿cómo podrían aprovecharse mejor a nivel local las oportunidades que supuestamente se derivan del proceso de globalización de la economía?

Francamente no vislumbro ninguna otra posibilidad de que Guatemala aproveche fenómenos económicos como la globalización o los tratados de libre comercio, que no sea potenciando su capacidad productiva local. El reto es tener la capacidad de articularlos con los procesos económicos nacionales ya existentes, bien sea por la vía del Estado o por otros sectores, especialmente la iniciativa privada que “todavía no ve” la potencialidad económica existente en el

⁶ El ingeniero Álvaro Colom es actualmente consultor en desarrollo económico local y Presidente del Grupo MEGA. Se graduó de Ingeniero Industrial en la Universidad de San Carlos de Guatemala, y fue candidato a Presidente de la República en las últimas elecciones. Se desempeñó como Director de FONAPAZ y ha tenido una amplia experiencia en la promoción de proyectos de desarrollo económico.

plano local. Sin lugar a dudas ese es el reto que se impone en el tema económico a corto plazo.

Superar la pobreza, en esencia, es un problema que tiene que ver con la generación de empleo. Este factor trae por añadidura otros que le son inherentes, tales como la educación.

Pero quisiera indicar que la educación formal no tiene ningún sentido si no se orienta al tema productivo. Vuelvo al ejemplo ¿qué necesita la zona de Ixcán, bachilleres en ciencias y letras o técnicos agrícolas? Pero esa realidad que hoy vivimos en el plano educacional no puede cambiar por decreto, es decir se requiere del estímulo que representa la generación de empleo como resultado de un proceso consistente de desarrollo económico a nivel local.

¿Cuál es su opinión en cuanto a introducir el tema de la política de desarrollo económico local dentro del conjunto de la política nacional y en particular en los programas financiados por los fondos sociales y el programa nacional de competitividad?

El desarrollo económico basado en el aprovechamiento de la capacidad local no puede ser planteado, ni mucho menos estimulado como una política del centro hacia la periferia. Es ante todo un reto que debe partir de una amplia consulta y participación de las estructuras económicas de cada región del país; es allí donde se liga con el tema de la descentralización y no simplemente con la desconcentración de las tareas del Estado.

Hoy en día el tema económico requiere la intervención de todos los agentes económicos; en este aspecto hay que tener cuidado ya que los agentes económicos reales no son únicamente el actual sector privado organizado, los sindicatos y el Estado.

Es decir, no podemos partir del criterio de que la organización social en la forma que hoy existe, incluya adecuadamente a los actores económicos. Éstos tienen su propia dinámica y su propio peso que no siempre es tomado en cuenta.

En un tema como el desarrollo económico local es también importante definir el papel que cumplen algunos de sus componentes. Es el caso de los fondos sociales en Guatemala cuya razón de ser estimo que ya no existe. Las condiciones que les dieron origen han cambiado y hoy día lo más correcto sería que desaparecieran en una fecha específica y se estableciera una relación más concreta, directa y eficiente entre los dos niveles que realmente tienen que ver con la vida de los guatemaltecos: el nacional y el local. En Guatemala la descentralización es una condición clave para el desarrollo económico local.

Ello puede no ser completamente factible en el momento actual, en que los gobiernos locales requieren un amplio proceso de fortalecimiento. Alcanzar esa

condición no es algo del otro mundo ni mucho menos; simplemente se requiere estimular y crear condiciones, lo demás es trabajo cotidiano.

Mientras tanto podría pensarse en un solo fondo de desarrollo que cubra la transición. Ese fondo de desarrollo tiene que ser sumamente ágil y tener la capacidad de responder a demandas no convencionales. Ello es fundamental para atender necesidades en temas como la generación de empleo, que no son estáticas ni permanentes. En muchos casos un apoyo temporal pero inmediato puede ser la diferencia en términos de hacer uso de una determinada ventaja económica comparativa.

Lamentablemente, este tipo de temas casi no trascienden y no son objeto de atención pública, pero hay datos que llaman a una profunda reflexión y requerirían de acciones inmediatas, tal es el hecho de que en 14 de los 22 departamentos en que se divide el país ha ocurrido una notable reducción de los puestos formales de trabajo. Según un estudio reciente en los últimos años sólo se han creado unos cien mil empleos. El resto de la población en edad activa ha debido trasladarse a la llamada economía informal.

De acuerdo a su experiencia, ¿cuál debería ser el papel de los g obiernos locales?

En cuanto al papel que toca desempeñar a los gobiernos locales en el tema del desarrollo económico no cabe la menor duda que es en el plano de la organización donde se requiere su presencia activa. Lo que hoy tenemos, desarticulación por doquier, es tan grande que ni siquiera existe una coordinación básica entre los fondos sociales y las otras entidades ejecutoras del gobierno. Actúan a su antojo, sin tomar en cuenta en lo más mínimo a quienes son la razón de su existencia.

Por tanto, la tarea de organizar el esfuerzo local debe empezar por algún punto y allí no cabe duda que es el gobierno local quien mejor puede interpretar y defender los intereses de los agentes económicos. Incluso, en la actualidad, en que la tecnología permite romper barreras y fronteras, la articulación que pueden desarrollar las autoridades municipales se extiende y puede ir más allá de las fronteras nacionales. En este proceso una figura clave es la del facilitador, que puede ayudar a desencadenar las energías positivas del municipio.

¿Cuáles considera usted que son los desafíos y oportunidades más importantes que deben ser tomados en cuenta en un programa de fomento del desarrollo económico local?

Además de la coordinación que ya mencioné, un factor que resulta crucial para el desarrollo económico es el uso de tecnología apropiada. Sin ella es imposible pensar en la obtención de rentabilidad en niveles comparables a los de otras regiones del mundo. La agroindustria, que es uno de los temas en los cuales

podría afincarse el desarrollo económico del país en los momentos actuales, implica la necesidad de contar con tecnología de características acordes con nuestra realidad pero que no pierdan de vista la rentabilidad.

Si nos damos cuenta, los factores claves mencionados a lo largo de la entrevista como el desarrollo local, educación, tecnología, descentralización y empleo están interrelacionados. Lo que falta es la articulación de iniciativas que han sido positivas y valiosas, tal el caso de la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales, pero que lamentablemente sigue sin ver la potencialidad existente más allá de la zona central del país, específicamente los departamentos de Guatemala y Chimaltenango. Y que quede claro: articular no significa ir y comprar; es algo más, es ir e involucrarse en el proceso para tratar que exista rentabilidad real y no simplemente ganancia a partir de deprimir el precio de las materias primas.

Otro factor relevante es el crédito que, con excepción de la experiencia de BANRURAL, sigue existiendo fuera de la realidad de “lo local”. La expansión de agencias bancarias no es símbolo de crecimiento del crédito sino simplemente de un esfuerzo descomunal de captación de recursos. La banca guatemalteca sigue desconociendo la realidad de que existen innumerables procesos productivos que todavía se desarrollan fuera de su esfera de influencia. Aquí se nota con total claridad la falta de versatilidad de la banca local que no puede adaptarse a realidades diferentes de las observables en la ciudad de Guatemala.

Es increíble pero esa desarticulación generalizada impide tener una visión clara del panorama en que nos encontramos y de las ventajas que tendríamos si, por lo menos, pudiéramos dar coherencia “rentabilizada y no paternalizada” a actores nacionales que se suponen tienen las mejores habilidades para descubrir oportunidades de expansión de negocios.

Hay mitos que también deben vencerse. Uno de ellos es que el liderazgo de la organización social comunitaria es el único interlocutor de cualquier tema, incluso del económico. Esto no es cierto y muchas veces puede dar al traste con importantes y valiosas iniciativas. Los que pautan la vida económica son casi siempre excluidos del interés y atención de entidades como los fondos sociales. Ello es un enorme error que hace que los fondos sean cada vez más asistencialistas y menos eficientes. Estos actores económicos casi siempre están al margen de las acciones destinadas a la obtención de proyectos que caracteriza actualmente a la organización comunitaria, pero no por ello dejan de ser importantes. Al contrario, pueden ser la clave para nuevos procesos que se enfoquen a la solución de los problemas desde una perspectiva socioeconómica realista y, por fin, incluyente.

Dicho lo mismo de otra manera, es indudable que la asistencia técnica y el mercadeo tampoco pueden verse como una acción aislada del interés particular sino que requiere de una estrategia de intervención con todos los sectores,

particularmente del Estado en función del desarrollo económico. Los casos exitosos como el de la Cooperativa Dos Pinos o el del municipio de San Pedro Sacatepéquez en la maquila de vestuario, demuestra que las iniciativas desde el plano local pueden ser rentables y determinantes para alcanzar niveles de desarrollo impensables anteriormente. En el municipio citado, por ejemplo, existe ahora una segunda generación ligada al tema que ya ve las cosas desde una perspectiva más amplia y piensa estratégicamente para el futuro, no solo para atender el pedido del día de hoy. Y de eso a la ampliación de mercados y a la diversificación, solo hay un paso.