

# LIBRO AZUL DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

## DIRECTRICES PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Empleo  
Asistencia técnica y capacitación  
Financiamiento  
Innovación tecnológica  
Cadenas de exportación  
Redes productivas para la exportación  
Ruedas de negocios  
Misiones comerciales  
Estrategia comercial  
Centros de acopio  
Centros artesanales  
Maquicentros  
Centros de promoción turística  
Centros feriales y ferias  
Parques industriales  
Parques tecnológicos  
Centros de formación y/o capacitación  
Servicio municipal de comunicación a Internet  
Incubadoras de empresas  
Calidad en los servicios públicos  
Sistemas de gestión de la calidad  
Simplificación de trámites municipales  
Observatorio de empleo y bolsa de trabajo  
Indicadores de competitividad municipal  
Plan de negocios  
Unidades de desarrollo económico local

# ***LIBRO AZUL DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

## ***DIRECTRICES PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

Empleo  
Asistencia técnica y capacitación  
Financiamiento  
Innovación tecnológica  
Cadenas de exportación  
Redes productivas para la exportación  
Ruedas de negocios  
Misiones comerciales  
Estrategia comercial  
Centros de acopio  
Centros artesanales  
Maquicentros  
Centros de promoción turística  
Centros feriales y ferias  
Parques industriales  
Parques tecnológicos  
Centros de formación y/o capacitación  
Servicio municipal de comunicación a Internet  
Incubadoras de empresas  
Calidad en los servicios públicos  
Sistemas de gestión de la calidad  
Simplificación de trámites municipales  
Observatorio de empleo y bolsa de trabajo  
Indicadores de competitividad municipal  
Plan de negocios  
Unidades de desarrollo económico local

Donald Mercado Suárez  
Coordinador Nacional de Desarrollo Económico Local

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM BOLIVIA  
Obrajes, Plaza 16 de Julio, calle 9, No 280  
Telf.: (591) 2 278-5560 (591) 2 278-5474  
Casilla N° 3218 La Paz - Bolivia  
[www.enlared.org.bo](http://www.enlared.org.bo)  
E-mail: [fam@enlared.org.bo](mailto:fam@enlared.org.bo)

Este documento ha sido financiado por la Federación Canadiense de Municipalidades - FCM y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional - ACDI y es una publicación de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM - BOLIVIA.

Autor: Donald Mercado Suárez  
donaldmercado@enlared.org.bo

Depósito legal: 4-1-767-06

La Paz, Bolivia. Abril de 2006

Diseño e impresión: Editora Presencia

Impreso en Bolivia

Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM BOLIVIA  
Obrajes, Plaza 16 de Julio, calle 9, No 280  
Telf.: (591) 2 278-5560 (591) 2 278-5474  
Casilla N° 3218 La Paz - Bolivia  
Página Web: [www.enlared.org.bo/fam](http://www.enlared.org.bo/fam)  
E-mail: [fam@enlared.org.bo](mailto:fam@enlared.org.bo)

## ***AGRADECIMIENTOS***

La Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM BOLIVIA agradece la participación en esta publicación de las siguientes personas:

1. Rodrigo Cisneros Merino
2. Enrique Velazco Reckling
3. José Jiménez Taquiguchi
4. Patricia Choque Fernández
5. Ana Carola Balcazar
6. José Antonio Valdés
7. Viviana Parada Dávalos
8. Luis García Rospigliosi
9. Marcelo E. Arce García
10. Edmundo Garafulic G.
11. Marcelo Barrón Vargas
12. Iris Soto S.
13. Javier von Borries
14. Paola S. Navarro Cardona
15. Juan Arenas
16. Marco Antonio Fernández C.
17. Ricardo Montecinos Gallo
18. Ramiro Ávila
19. Delina Otazú
20. Norma Durán
21. Carlos Lémuz
22. Jaime Fernández

# ***INDICE***

## **PRIMERA PARTE**

|   |    |
|---|----|
| 1. MARCO GENERAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....                              | 3  |
| 1.1. DECRETO SUPREMO No 28421 DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS - IDH. .... | 3  |
| 1.1.1. GESTACIÓN DEL DECRETO .....  | 3  |
| 1.2. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL FOMENTO AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO .....            | 6  |
| 1.3. SIGNIFICADO DE LAS COMPETENCIAS .....  | 6  |
| 1.4. ROL FACILITADOR DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES .....   | 7  |
| 1.5. MANEJO DE LOS RECURSOS DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS .....  | 8  |
| 1.5.1. TERCERIZACIÓN O EXTERNALIZACIÓN .....  | 8  |
| 1.5.2. NO DISTORSIÓN DEL MERCADO .....  | 10 |
| 1.5.3. APOYO INTEGRAL .....   | 10 |

## **SEGUNDA PARTE**

|   |    |
|---|----|
| 2. PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EMPLEO .....   | 11 |
| 2.1. CREACIÓN DE EMPLEO EN LOS MUNICIPIOS .....   | 12 |
| 2.1.1. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS .....  | 12 |
| 2.1.2. SITUACIÓN EN BOLIVIA .....   | 13 |
| 2.1.3. GENERACIÓN DE EMPLEO A NIVEL MUNICIPAL .....   | 13 |
| 2.2. LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (SDE) .....  | 16 |
| 2.2.1. LOS SDE Y LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD, EMPLEO Y POBREZA .....   | 16 |
| 2.2.2. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE SDE .....  | 17 |
| 2.2.3. LOS ACTORES Y LA SOSTENIBILIDAD .....  | 18 |
| 2.3. LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO A NIVEL LOCAL .....   | 21 |
| 2.3.1. ANTECEDENTES .....   | 21 |
| 2.3.2. EL FINANCIAMIENTO COMO UN COMPONENTE DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE DESARROLLO LOCAL .....                      | 21 |
| 2.3.3. MECANISMOS PARA FINANCIAR EL DESARROLLO LOCAL .....  | 22 |
| 2.3.3.1. El Financiamiento para el crecimiento y consolidación de emprendimientos ya iniciados y en actividades ..... | 23 |

|   |    |
|---|----|
| 2.3.3.2. El financiamiento para la creación de nuevas oportunidades de negocio .....                          | 24 |
| 2.4. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....  | 26 |
| 2.4.1. LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN BOLIVIA .....   | 26 |
| 2.4.2. ESTRATEGIA PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS REGIONES .....  | 27 |
| 2.4.3. LINEAS PARA LA PROMOCIÓN Y APOYO A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA .....                                     | 28 |
| 2.4.3.1. Fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas .....                                  | 28 |
| 2.4.3.2. Fortalecimiento de la vinculación universidad - empresa .....  | 29 |
| 2.4.3.3. Establecimiento de mecanismos de financiamientos adecuados y sostenibles<br>para la innovación ..... | 30 |
| 2.4.3.4. Programas de apoyo al sector productivo .....  | 30 |
| 2.5. CADENAS DE EXPORTACIÓN .....   | 31 |
| 2.5.1. ANTECEDENTES .....   | 31 |
| 2.5.2. OBJETIVOS .....  | 32 |
| 2.5.2.1. Objetivo general .....   | 32 |
| 2.5.2.2. Objetivos específicos .....  | 32 |
| 2.5.3. PÚBLICO OBJETIVO .....   | 32 |
| 2.5.4. PILARES Y ACTIVIDADES .....  | 32 |
| 2.6. REDES PRODUCTIVAS PARA LA EXPORTACIÓN .....  | 34 |
| 2.6.1. ANTECEDENTES .....   | 34 |
| 2.6.2. ÁMBITO DE ACCIÓN .....   | 35 |
| 2.6.3. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN .....   | 35 |
| 2.6.4. OBJETIVOS .....  | 35 |
| 2.6.4.1. Objetivo general .....   | 35 |
| 2.6.4.2. Objetivos específicos .....  | 36 |
| 2.6.5. PILARES Y ACTIVIDADES .....  | 36 |
| 2.7. RUEDAS DE NEGOCIOS .....   | 38 |
| 2.7.1. ANTECEDENTES .....   | 38 |
| 2.7.2. CARACTERÍSTICAS .....  | 38 |
| 2.7.2.1. Exposición .....   | 38 |
| 2.7.2.2. Rueda de Negocios .....  | 39 |
| 2.7.3. PÚBLICO OBJETIVO .....   | 39 |
| 2.7.3.1. Expositores .....  | 39 |
| 2.7.3.2. Asistentes .....   | 39 |
| 2.7.4. OBJETIVO GENERAL .....   | 39 |

|   |    |
|---|----|
| 2.7.5. DEFINICION .....                                     | 39 |
| 2.7.6. MECANISMO .....                                      | 40 |
| 2.8. MISIONES COMERCIALES .....                             | 42 |
| 2.8.1. ANALISIS DE LA SITUACION .....                       | 42 |
| 2.9.2. OBJETIVOS .....                                      | 43 |
| 2.9.3. ÁMBITO .....   | 43 |
| 2.9.4. CARACTERÍSTICAS .....                                | 43 |
| 2.9.4.1. Fases y actividades .....                          | 43 |
| 2.9.5. FORMA DE EJECUCIÓN .....                             | 44 |
| 2.9. ESTRATEGIA COMERCIAL .....                             | 45 |
| 2.9.1. ANTECEDENTES .....                                   | 45 |
| 2.9.2. ESTRATEGIA COMERCIAL .....                           | 46 |
| 2.9.3. OBJETIVOS .....                                      | 46 |
| 2.9.4. PROCEDIMIENTO PARA SU IMPLEMENTACIÓN .....           | 47 |
| 2.9.5. BENEFICIOS DE UTILIZAR LA ESTRATEGIA COMERCIAL ..... | 49 |
| 2.10. CENTROS DE ACOPIO .....                               | 50 |
| 2.10.1. ANTECEDENTES .....                                  | 50 |
| 2.10.2. CARACTERISTICAS GENERALES .....                     | 50 |
| 2.10.2.1. Concepto .....                                    | 50 |
| 2.10.2.2. Características .....                             | 51 |
| 2.10.3. OPERATIVIDAD .....                                  | 51 |
| 2.10.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....                    | 52 |
| 2.10.5. EJECUTORES .....                                    | 53 |
| 2.11. CENTROS ARTESANALES .....                             | 54 |
| 2.11.1. ANTECEDENTES .....                                  | 54 |
| 2.11.2. CARACTERISTICAS GENERALES .....                     | 55 |
| 2.11.2.1. Concepto .....                                    | 55 |
| 2.11.2.2. Características .....                             | 55 |
| 2.11.3. OPERATIVIDAD .....                                  | 55 |
| 2.11.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....                    | 56 |
| 2.11.4.1. Generación de entrono adecuado .....              | 56 |
| 2.11.5. EJECUTORES .....                                    | 57 |
| 2.12. MAQUICENTROS O CENTROS DE MÁQUINAS .....              | 58 |
| 2.12.1. ANTECEDENTES .....                                  | 58 |

|  |    |
|--|----|
| 2.12.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES .....  | 58 |
| 2.12.2.1. Concepto .....   | 58 |
| 2.12.2.2. Características .....  | 58 |
| 2.12.3. OPERATIVIDAD .....   | 59 |
| 2.12.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....   | 60 |
| 2.12.5. EJECUTORES .....   | 61 |
| 2.13. CENTROS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA .....   | 62 |
| 2.13.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL .....  | 62 |
| 2.13.2. CARACTERÍSTICAS .....  | 63 |
| 2.13.3. OBJETIVO .....   | 64 |
| 2.13.4. UTILIDAD .....   | 64 |
| 2.13.5. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN .....   | 64 |
| 2.13.6. BENEFICIOS .....   | 65 |
| 2.13.7. EJECUTORES Y MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN .....  | 65 |
| 2.14. CENTROS FERIALES Y FERIAS .....  | 66 |
| 2.14.1. ANTECEDENTES .....   | 66 |
| 2.14.2. SITUACIÓN ACTUAL .....   | 66 |
| 2.14.3. QUE SON LAS FERIAS Y LOS CENTROS FERIALES .....  | 67 |
| 2.14.4. CUÁL ES EL OBJETIVO PARA LA INSTALACIÓN DE UN CENTRO FERIALE .....   | 67 |
| 2.14.5. QUÉ CRITERIOS O REQUISITOS POSIBILITAN LLEVAR ADELANTE LA INSTALACIÓN DE CENTROS FERIALES .....                                      | 68 |
| 2.14.6. QUÉ SE NECESITA PARA IMPLEMENTAR UN CENTRO FERIALE .....   | 68 |
| 2.14.7. QUÉ BENEFICIOS ES POSIBLE ESPERAR DE LA INSTALACIÓN Y PROMOCIÓN DE ESTE SERVICIO .....   | 69 |
| 2.14.8. DE QUÉ MANERA LOS MUNICIPIOS PUEDEN IMPLEMENTAR CENTROS FERIALES Y ORGANIZAR EVENTOS FERIALES .....                                  | 69 |
| 2.14.9. FINANCIAMIENTO ESTIMADO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CAMPO FERIALE Y ÁREAS DE INVERSIÓN QUE DEMANDA LA ORGANIZACIÓN DE FERIAS ..... | 70 |
| 2.15. PARQUES INDUSTRIALES .....   | 71 |
| 2.15.1. ANTECEDENTES .....   | 71 |
| 2.15.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES .....  | 71 |
| 2.15.2.1. Concepto .....   | 71 |
| 2.15.2.2. Características .....  | 72 |
| 2.15.3. OPERATIVIDAD .....   | 72 |



|   |    |
|---|----|
| 2.15.3.1. Importancia de los Parques Industriales .....   | 72 |
| 2.15.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....  | 73 |
| 2.15.4.1. Objetivos .....   | 73 |
| 2.15.4.2. Implementación .....  | 73 |
| 2.15.5. EJECUTORES .....  | 73 |
| 2.16. PARQUES TECNOLÓGICOS .....  | 75 |
| 2.16.1. ANTECEDENTES .....  | 75 |
| 2.16.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES .....   | 76 |
| 2.16.2.1. Concepto .....  | 76 |
| 2.16.2.2. Características .....   | 76 |
| 2.16.3. OPERATIVIDAD .....  | 77 |
| 2.16.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....  | 77 |
| 2.16.4.1. Factores críticos para el éxito .....   | 78 |
| 2.16.5. EJECUTORES .....  | 79 |
| 2.17. CENTROS DE CAPACITACIÓN TÉCNICA .....   | 80 |
| 2.17.1. ANTECEDENTES .....  | 80 |
| 2.17.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES .....   | 81 |
| 2.17.2.1. Concepto .....  | 81 |
| 2.17.2.2. CARACTERÍSTICAS .....   | 81 |
| 2.17.3. OPERATIVIDAD .....  | 82 |
| 2.17.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN .....  | 82 |
| 2.17.5. EJECUTORES .....  | 83 |
| 2.18. SERVICIO MUNICIPAL DE COMUNICACIÓN A INTERNET .....   | 84 |
| 2.18.1. ANTECEDENTES .....  | 84 |
| 2.18.2. SITUACIÓN ACTUAL .....  | 84 |
| 2.18.3. UTILIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN .....                                     | 85 |
| 2.18.4. LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TICs) Y EL DESARROLLO<br>ECONÓMICO LOCAL (DEL) ..... | 85 |
| 2.18.5. CONDICIONES BÁSICAS PARA PROMOVER LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y<br>COMUNICACIÓN .....            | 86 |
| 2.18.5.1. Servicio Municipal de Comunicación a Internet .....   | 86 |
| 2.18.5.1.1. ¿Cuánto puede llegar a costar la conectividad y mantener el servicio<br>mensualmente? .....     | 86 |
| 2.18.5.1.2. ¿Quién lo puede financiar? .....  | 87 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.18.5.1.3. ¿Cómo puede acceder la población a este servicio? .....                            | 87  |
| 2.18.5.1.4. ¿Quién debe administrar el Servicio de Comunicación a Internet? .....              | 87  |
| 2.18.5.2.6. ¿Cómo se puede organizar un Servicio Municipal de Comunicación a Internet? ..      | 87  |
| 2.19. INCUBADORAS DE EMPRESAS .....  | 88  |
| 2.19.1. ANALISIS DE LA SITUACION ACTUAL .....  | 88  |
| 2.19.2. CARACTERISTICAS .....  | 89  |
| 2.19.2.1. Definición .....   | 90  |
| 2.19.2.2. Objetivos .....  | 90  |
| 2.19.2.3. En qué consiste .....  | 90  |
| 2.19.2.4. Beneficios .....   | 91  |
| 2.19.2.5. Ejecutores y modalidad de participación .....  | 91  |
| 2.19.3. FINANCIAMIENTO APROXIMADO .....  | 92  |
| 2.20. CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....  | 93  |
| 2.20.1. INTRODUCCIÓN .....   | 93  |
| 2.20.2. ENFOQUE BASADO EN PROCESOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....                             | 93  |
| 2.20.3. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS .....                      | 95  |
| 2.20.4. BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS<br>PÚBLICOS ..... | 96  |
| 2.20.5. CONCLUSIONES .....   | 97  |
| 2.21. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD .....  | 98  |
| 2.21.1. ORIGEN, HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD .....                                       | 98  |
| 2.21.2. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD .....   | 98  |
| 2.21.3. POR QUÉ TENER UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD .....                                | 99  |
| 2.21.4. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD .....   | 99  |
| 2.21.5. ASPECTOS A CONSIDERAR .....  | 101 |
| 2.21.6. ACTIVIDADES PARA LA IMPLANTACIÓN .....   | 101 |
| 2.21.7. PERSONAL PARA LA IMPLANTACIÓN .....  | 102 |
| 2.21.8. BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN .....  | 102 |
| 2.22. SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES MUNICIPALES .....   | 103 |
| 2.22.1. INTRODUCCIÓN .....   | 103 |
| 2.22.2. PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES .....  | 103 |
| 2.22.3. BENEFICIOS .....   | 105 |
| 2.23. OBSERVATORIO DE EMPLEO .....   | 107 |
| 2.23.1. SITUACIÓN ACTUAL .....   | 107 |

|  |     |
|--|-----|
| 2.23.2. CARACTERÍSTICAS .....                            | 108 |
| 2.23.2.1 Qué es un observatorio de empleo .....          | 108 |
| 2.23.2.2 Objetivos .....                                 | 108 |
| 2.23.2.3 En qué consiste y para qué sirve .....          | 108 |
| 2.23.2.4. Beneficios .....                               | 111 |
| BOLSA DE TRABAJO .....                                   | 111 |
| 2.23.3. QUÉ ES UNA BOLSA DE TRABAJO .....                | 111 |
| 2.23.4. OBJETIVOS .....                                  | 111 |
| 2.23.5. EN QUÉ CONSISTE .....                            | 111 |
| 2.23.6. BENEFICIOS .....                                 | 112 |
| 2.23.7. EJECUTORES Y MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN .....    | 113 |
| 2.24. INDICADORES DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL .....      | 114 |
| 2.24.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN .....                   | 114 |
| 2.24.2. CARACTERÍSTICAS .....                            | 114 |
| 2.24.2.1. Definición .....                               | 114 |
| 2.24.2.2. Objetivos .....                                | 115 |
| 2.24.2.3. En qué consiste y para qué sirve .....         | 115 |
| 2.24.2.4. Condiciones para su implementación .....       | 116 |
| 2.24.2.5. Beneficios .....                               | 117 |
| 2.24.2.6. Ejecutores y modalidad de participación .....  | 117 |
| 2.24.3. FINANCIAMIENTO APROXIMADO .....                  | 117 |
| 2.25. QUÉ ES UN PLAN DE NEGOCIOS .....                   | 119 |
| 2.25.1. MARCO CONCEPTUAL .....                           | 119 |
| 2.25.2. COMPONENTES DEL PLAN DE NEGOCIOS .....           | 120 |
| 2.25.2.1. Descripción de la oportunidad de negocio ..... | 120 |
| 2.25.2.2. Análisis de mercado .....                      | 120 |
| 2.25.2.3. Análisis técnico .....                         | 120 |
| 2.25.2.4. Análisis organizacional .....                  | 121 |
| 2.25.2.5. Análisis social .....                          | 121 |
| 2.25.2.6. Análisis económico y financiero .....          | 121 |
| 2.25.2.7. Evaluación integral .....                      | 121 |
| 2.25.2.8. Análisis de riesgos .....                      | 121 |
| 2.25.3. CONCLUSIONES .....                               | 121 |
| 2.26. UNIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....       | 123 |

|  |      |
|--|------|
| 2.26.1. ANTECEDENTES .....   | 123  |
| 2.26.2. UNIDAD MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL .....                         | 124  |
| 2.26.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL ..... | 124  |
| 2.26.4. ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES .....   | 125x |

### **TERCERA PARTE**

|  |     |
|--|-----|
| 3. RECOMENDACIONES .....   | 127 |
| 3.1. PROYECTO POLÍTICO .....                                       | 127 |
| 3.2. LA COYUNTURA Y LO ESTRATÉGICO .....                           | 127 |
| 3.3. CALIDAD DEL EQUIPO TÉCNICO .....                              | 128 |
| 3.4. COORDINACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO PARA APOYAR CADENAS .....  | 128 |
| 3.5. ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....                                | 129 |
| 3.6. CONCURRENCIA DE RECURSOS ENTRE PREFECTURAS Y MUNICIPIOS ..... | 130 |

## ***PRESENTACIÓN***

La FAM-Bolivia considera que para promover el desarrollo, la lucha contra la pobreza y el logro de las Metas del Milenio se requieren acciones orientadas a promover la inversión productiva, tarea en la que los gobiernos municipales tienen un rol fundamental.

Desde mediados de la década de los '90, Bolivia ha vivido la profundización de una importante crisis económica, financiera, política y social, que incide y ha incrementado los índices de pobreza, aumentado el subempleo, y estimulado significativamente la migración de la fuerza laboral desde los municipios rurales hacia los más grandes y en el eje central.

La economía local, pese al proceso de descentralización, refleja índices preocupantes de baja calidad del empleo y productividad, una de las razones radica en que no existen capitales de inversión destinados a dinamizar la producción y el desarrollo económico y que los gobiernos locales todavía no encontraron las herramientas para facilitar y dinamizar la actividad productiva en sus territorios.

Los recursos del impuesto directo a los hidrocarburos, IDH, abren la posibilidad de que los municipios asuman de manera más amplia e integral el reto de promover el desarrollo local con estrategias, políticas y acciones que incluyan a pequeños y medianos empresarios y productores, y a otros agentes cuya actividad es intensiva en mano de obra y tiene relación con la productividad.

Este libro es sólo un intento por ir diseñando el camino que permita tener una política pública resultante del trabajo entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, para promover el Desarrollo Económico Local como base de un país menos pobre y más productivo. Este es el primero de una serie de libros llamados "azul" por el coordinador del sector en FAM - BOLIVIA y que se conciben como una serie de manuales o guías para los actores municipales.

Michael J. Bennett  
Presidente  
FAM - BOLIVIA

José Antonio Terán  
Director Ejecutivo  
FAM - BOLIVIA

***LIBRO AZUL DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL  
DIRECTRICES PARA LA CREACIÓN DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE  
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

***LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA Y EL LIBRO  
AZUL DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

***1. LA FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES MUNICIPALES DE BOLIVIA***

El Libro Azul del Desarrollo Económico Local es una publicación oficial de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia FAM - BOLIVIA, que pretende orientar la inversión pública municipal elaborando directrices para la creación de programas o proyectos de desarrollo económico local.

la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia fue fundada en el año 1999, durante el Primer Congreso Nacional de Municipalidades. Está constituida por la Asociación de Municipios de Santa Cruz - AMDECRUZ, Asociación de Municipios de La Paz - AMDEPAZ, Asociación de Municipios del Beni - AMDEBENI, Asociación de Municipios de Pando - AMDEPANDO, Asociación de Municipios de Chuquisaca - AMDECH, Asociación de Municipios de Cochabamba - AMDECO, Asociación de Municipios de Potosí - AMDEPO, Asociación de Municipios de Tarija - AMT, Asociación de Municipios de Oruro - AMDEOR y Asociación de Concejalas de Bolivia - ACOBOL.

Desde el momento de creación, la FAM - BOLIVIA ha participado activamente en la representación de sus asociados, su fortalecimiento y en proponer políticas públicas, principalmente al Estado.

***2. PROCESO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y SU PERSPECTIVA***

Después de un proceso de experiencias y lucha, finalmente los gobiernos municipales tienen competencias y recursos económicos para el desarrollo económico local, sin embargo, pese a que desde hace unos seis años atrás se ha venido ejecutando proyectos de desarrollo económico local, sus capacidades no son las adecuadas. El proceso que se inicia requiere que los gobiernos municipales asuman un rol protagónico política, ética, técnica y socialmente. Se trata de compatibilizar, canalizar y desarrollar paralelamente los intereses públicos y privados en bien de la comunidad.

La tendencia es ser asistencialistas, y algunas veces se tendrá que serlo, pero el esfuerzo de fondo debe enfocarse al desarrollo de habilidades y valores, como la toma de riesgos calculados, el emprendedorismo, la ética, la calidad,

innovación y el reconocimiento al éxito. Por otra parte, los gobiernos municipales deben propiciar, de acuerdo a sus competencias y posibilidades, un buen clima para los negocios. El sector privado demanda instituciones fuertes, ágiles, flexibles, propositivas, desburocratizadas y un clima favorable para sus inversiones. En la esfera municipal, los gobiernos locales pueden favorecer o dificultar la posibilidad para hacer negocios, puesto que tienen los mecanismos para hacer más fácil el hacer riqueza y tener bienestar. Mucho dependerá de los actores locales si optan por el desarrollo o se quedan sumergidos en la pobreza.

### ***3. EL LIBRO AZUL DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

Los Libros Azules son publicaciones orientadas a un segmento de personas, principalmente técnicos y ejecutivos de las asociaciones de municipios y mancomunidades municipales y gobiernos municipales asociados. En el presente documento se presentan directrices para la futura implementación de programas y proyectos de desarrollo económico local, en el marco de las nuevas competencias y recursos económicos del Decreto Supremo No 28421 referido a la distribución de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

Este Libro Azul del Desarrollo Económico Local se divide en tres partes: En la primera se presenta el marco general de las competencias municipales en desarrollo económico local; en la segunda, programas y proyectos que pueden implementarse y, en la tercera, recomendaciones.

Para la segunda y tercera parte se ha invitado a diferentes especialistas que han contribuido a dar una orientación práctica sobre cada tema en particular.

## ***PRIMERA PARTE***

### ***1. MARCO GENERAL DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL***

#### **1.1. DECRETO SUPREMO N° 28421 DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS - IDH.**

##### **1.1.1. GESTACIÓN DEL DECRETO\***

La lucha por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH se plantea inmediatamente concluido el Referéndum del Gas. La discusión para plantear una nueva Ley de Hidrocarburos fue difícil y tuvo un ingrediente particular: los poderes Ejecutivo y Legislativo ignoraron por completo a los municipios e ignoraron el principio de la coparticipación tributaria, pese a que en el Referéndum se había dejado claramente establecido que los recursos generados por el cobro de impuestos y regalías deberían ser utilizados en tareas que son de competencia municipal.

En julio de 2004, en una carta enviada al propio presidente Carlos Mesa, la FAM BOLIVIA expresó su disposición de trabajar activamente para que la Ley de Hidrocarburos sea un reflejo de lo que los bolivianos decidieron en el Referéndum. A partir de entonces, se inició un peregrinaje ante las autoridades de dos gobiernos y el Poder Legislativo, para lograr que se establezca que el Impuesto Complementario a los Hidrocarburos, ICH, sea coparticipado en un 20% a los municipios del país, como sucede con el Impuesto a las Utilidades de las Empresas.

El argumento central de esta solicitud era que el Proyecto de Ley del Poder Ejecutivo creaba un impuesto complementario a los hidrocarburos que se pagaría a cuenta del Impuesto a las Utilidades. Esto significaba que una empresa pagaría el ICH y ya no el Impuesto a la Utilidades.

Este argumento fue de conocimiento de las autoridades de ambos poderes, Ejecutivo y Legislativo. Desde el Presidente de la República, pasando por cada uno de sus ministros, hasta los presidentes de ambas cámaras y cada uno de los jefes de bancada sabían de él en detalle.

Pese a ello, tras varios meses de gestiones, sólo la presión ejercida sobre el Parlamento logró que los jefes de bancada, en mayo del 2005, decidieran atender la demanda municipal. Advirtieron, sin embargo, que era imposible modificar la

---

\* Delina Otazú, Coordinadora Nacional de Comunicación e Información de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM - BOLIVIA.



Ley de Hidrocarburos aprobada en ambas cámaras, por la presión social existente en el país en torno a la inmediata aprobación de la misma. En cambio, ofrecieron aprobar una ley complementaria a la Ley de Participación Popular que, en su artículo primero, modificaba el Artículo 19, agregando en la parte que corresponde a los Ingresos Nacionales el numeral 9) referido al Impuesto Directo a los Hidrocarburos.

El 5 de mayo se aprobó este Proyecto de Ley en la Cámara de Diputados y, semanas después, también en la Cámara de Senadores en su instancia "en grande". Sin embargo, la ley no pudo ser aprobada debido a las gestiones que hizo el Ministerio de Hacienda, dando informes negativos y apoyando sus argumentos, básicamente, en la incompatibilidad de ambas leyes.

El Decreto Reglamentario de la Ley de Hidrocarburos fue promulgado sin que se considere la coparticipación a los municipios del país. De ese modo, se inició una nueva fase en la lucha por conseguir 80 millones de dólares americanos para el nivel municipal.

En junio, la FAM - BOLIVIA siguió insistiendo al Congreso Nacional para que se de cumplimiento al acuerdo y se apruebe la Ley Complementaria a la Ley de Participación Popular. Al mismo tiempo, se pidió al nuevo presidente de la República, Eduardo Rodríguez Veltzé, una audiencia para exponerle esta preocupación, entre otras.

El 23 de junio se realizó una reunión decisiva con las autoridades de gobierno. Allí se oficializó que el Ejecutivo definitivamente no admitiría la aprobación de la Ley Complementaria a la Ley de Participación Popular y en cambio estaría dispuesto a negociar alguna forma de atención a la demanda municipal, sin modificar la Ley de Hidrocarburos.

A partir de ese día, se iniciaron una serie de reuniones con los representantes gubernamentales que, sistemáticamente, se negaron a admitir que el Impuesto a los Hidrocarburos es un impuesto nacional y, por tanto, los municipios tienen derecho legítimo a la coparticipación. Los representantes municipales, en el otro extremo, dejaron claro que toda negociación debía realizarse sobre la base del reconocimiento de ese derecho.

Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo se iniciaron una serie de movilizaciones. En las asociaciones departamentales de Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Oruro y Potosí fueron instalados piquetes de huelga de hambre, exigiendo la coparticipación. Municipios del resto del país apoyaron la medida, que fue respaldada por el movimiento universitario y por organizaciones cívicas que, en el caso de Santa Cruz, por ejemplo, obligaron al gobierno a replantear su posición.

Si bien no se reconoció el principio de la coparticipación, un monto mayor que el exigido fue destinado a los municipios y universidades. Mediante un decreto, el Gobierno redistribuye los recursos generados por la venta del gas, otorgando 34.8 % del porcentaje correspondiente a los departamentos en favor de los municipios.

Esta distribución resultó ser muy conveniente para los municipios de seis de los nueve departamentos, que reciben aun más de lo que recibirían si se respeta simplemente el criterio de la coparticipación del 20% del total de lo recaudado. Sin embargo, se planteó un nuevo problema, debido a que casi 200 municipios de tres departamentos se veían afectados porque la distribución per capita se mostraba totalmente inequitativa.

La FAM - BOLIVIA insistió en que la lucha continuaría hasta que todos los municipios reciban el porcentaje correspondiente al 20 por ciento del total. Nuevas negociaciones y la intervención de Sandro Giordano permitieron un acuerdo final; el Decreto fue aceptado, pero, además, el Gobierno y el presidente de la Cámara de Senadores se comprometieron a tramitar una ley que crea un fondo compensatorio para los municipios de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz.

En resumen, tras doce meses de negociaciones, se concretó un acuerdo municipios-Gobierno - Cámara de Senadores, mediante el cual se destinarán 115.15 millones de dólares americanos a los 327 municipios del país, de los recursos del IDH. El fondo de compensación para La Paz, Cochabamba y Santa Cruz será del 9,5% sin afectar los recursos de los otros departamentos.

Inmediatamente se consiguió el acuerdo, un equipo comenzó a trabajar con varias instituciones del Estado, para ver los aspectos relacionados a salud y educación. La FAM - BOLIVIA elaboró un documento referido al Desarrollo Económico Local.

Finalmente, el 21 de octubre de 2005 se promulga el Decreto Supremo No 28421 de la distribución de recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH, éste asigna nuevas competencias (salud, educación, desarrollo económico local y empleo y seguridad ciudadana) y recursos económicos para los 327 municipios del país. Las competencias en desarrollo económico local se agrupan en cinco: Asistencia técnica y capacitación; acceso al sistema financiero; provisión de servicios, infraestructura y equipamiento; implementación de instancias responsables del desarrollo económico local; y espacios de concertación y promoción del empleo.

Las competencias que se describen líneas abajo son el resultado del proceso de consulta y participación del sector privado en el Diálogo Nacional Bolivia

Productiva - DNBP 2004 y de aportes de proyectos pilotos ejecutados por el Sistema Asociativo Municipal boliviano<sup>1</sup>.

## **1.2. COMPETENCIAS MUNICIPALES EN EL FOMENTO AL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO**

Las nuevas competencias municipales en el área del fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo de acuerdo al Decreto Supremo No 28421 son:

- Asistencia técnica y capacitación al sector productivo a través de programas y proyectos de investigación e innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de la calidad, gestión de procesos, fortalecimiento a organizaciones productivas, calidad, marketing, elaboración de planes de negocios para la micro, pequeña y mediana empresa, rueda de negocios, y capacitación para la transformación de productos primarios.
- Facilitación al acceso al sistema financiero a través del apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, para la conformación de fondos de garantía, capital semilla, capital riesgo, subsidios a los costos de transacción y seguros u otros mecanismos de financiamiento público - privado.
- Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros de acopio, centros artesanales, maquicentros, centros de promoción turística, centros feriales, centros de formación y/o capacitación para la producción, centros de investigación y desarrollo, incubadoras de empresas, y zonas y parques industriales y/o tecnológicos.
- Organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunitaria, promoción del territorio y desarrollo de espacios e instancias de concertación público - privado.
- Promoción del empleo a través de la participación operativa en programas nacionales de generación de empleo temporal y permanente, el desarrollo de programas de capacitación, seguimiento del mercado laboral y creación de bancos de empleo.

## **1.3. SIGNIFICADO DE LAS COMPETENCIAS**

En el marco de las nuevas competencias municipales en desarrollo económico local y empleo, se entiende que los gobiernos municipales son facilitadores de los emprendimientos privados, no intervienen ni deben intervenir directamente en los negocios, su rol es facilitarlos y proveer un entorno favorable.

Los gobiernos municipales no ejecutan directamente los servicios financieros y

---

<sup>1</sup> Uno de ellos fue el proyecto Fomento a la Cultura Emprendedora en Bolivia, financiado por la Federación Canadiense de Municipalidades (FCM).

no financieros de apoyo al sector privado. Estos servicios deben ser tercerizados a través de entidades especializadas (consultores (as), organizaciones no gubernamentales, fundaciones, entidades financieras, incubadoras de empresas, etc.). Por el contrario, los gobiernos locales deben fortalecer el mercado de los Servicios de Desarrollo Empresarial - SDE<sup>2</sup>, fortalecer la creación de mecanismos de financiamiento no tradicionales o transferir fondos para su administración a entidades financieras establecidas en el mercado.

Los peligros de ejecutar directamente son:

- Pérdida de eficiencia al incrementar la burocracia y ejecutar una labor en que no se es especialista
- Distorsión del mercado
- Debilitar el mercado de los Servicios de Desarrollo Empresarial
- Asistencialismo
- Alentar la corrupción

#### **1.4. ROL FACILITADOR DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES**

Se entiende por rol facilitador y proveedor de entorno favorable a los emprendimientos a lo siguiente:

- Dotación de infraestructura y servicios públicos (agua, electricidad, gas, alcantarillado, calles y caminos, señalización, residuos sólidos, Internet, fibra óptica, etc.)
- Simplificar trámites (Licencia de Funcionamiento para apertura de actividades económicas, permisos de construcción, licencia de publicidad, inspecciones previas a la apertura de negocios, catastro, sistema de información gerencial y geográfica, etc.)
- Incidir con políticas sobre la educación y formación (inserción en la currícula de la cultura emprendedora, formación orientada al mercado laboral, actualización y reciclaje de mano de obra, identificación de futuros nichos de empleo).
- Promover políticas de desarrollo e innovación tecnológica.
- Consensos público - privado.
- Normativa y control (control de productos, policía turística, transporte, pesos, limpieza, seguridad, etc.)
- Desarrollo de la ciudad (áreas verdes, crecimiento de la ciudad, zonas industriales, comerciales, etc.).
- Políticas de atracción de inversiones (marketing institucional y de la ciudad, misiones comerciales, mega eventos y proyectos).

---

<sup>2</sup> El conjunto amplio de servicios auxiliares que necesitan las empresas, tales como formación, consultoría e información, ha pasado a denominarse Servicios de Desarrollo Empresarial o SDE

- Creación de un tipo de cultura (desarrollo de valores como el trabajo decente, responsabilidad, ética, voluntariado, solidaridad, emprendedorismo, innovación, exportaciones, etc.)
- Apoyo a los emprendimientos a través de mecanismos financieros y no financieros externalizados.
- Transparencia, eficiencia y credibilidad.

## **1.5. MANEJO DE LOS RECURSOS DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS**

Se plantea tres aspectos centrales en el manejo de los recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos, estos son:

- \* Tercerización.
- \* No distorsión del mercado.
- \* Apoyo integral.

### **1.5.1. TERCERIZACIÓN O EXTERNALIZACIÓN**

La tercerización es la práctica de proveerse de un producto o servicio de un tercero. La razón por la cuál los gobiernos municipales deben tercerizar sus servicios se basa en los siguientes criterios:

- \* **Definición de actividades centrales por parte de los gobiernos municipales.**

Tradicionalmente, los gobiernos municipales atienden a la población con servicios básicos como agua y alcantarillado, caminos, plazas, parques y cementerios, entre otros, y, en lo económico, proveen un entorno favorable a los negocios, como la simplificación de trámites municipales y la provisión de servicios. En el contexto actual, corresponde a un gobierno municipal moderno el rol de facilitador del desarrollo, promoviendo entornos favorables a los negocios y dejando a los actores privados la labor de crear empresas y empleos.

- \* **Especialización**

En estos años de municipalismo, los gobiernos municipales se han especializado principalmente en apoyar a sectores básicos como salud, educación y deportes. Salvo algunos casos, la mayoría tiene escasa o nula experiencia en la provisión de un entorno favorable a los negocios. El sector privado es responsable de dinamizar la economía a través de la creación de empresas y empleo. En algún momento el Estado incursionó en la creación y desarrollo de empresas con resultados decepcionantes, principalmente debido a problemas de corrupción e interferencias políticas que hicieron ineficientes a las empresas.

Posteriormente, el Estado promovió otro modelo económico, en el cual, el sector privado tiene la posibilidad de desempeñar, con criterios empresariales, el rol de gestor de empresas, desarrollarlas y cerrarlas sin intervención del Estado en la administración y gestión.

También se ha evolucionado hacia la externalización de servicios por parte de los gobiernos municipales, en áreas como, por ejemplo, en el recojo de basura, dado que la experiencia mostró que no se podía ser eficiente.

Entonces, los gobiernos locales son más eficientes cuando comprenden que no pueden hacer todo y que es mejor subcontratar y supervisar y dejar que entidades especializadas realicen determinados trabajos, sin embargo, no es suficiente externalizar servicios, también se debe definir reglas claras para recibir servicios de calidad.

**\* Costos/burocracia**

Para tercerizar servicios es necesario tener en cuenta los costos de administración, operación y mantenimiento, así como el incremento de la burocracia.

**\* Interferencias políticas**

Otra situación a considerar es la interferencia política desde el ejecutivo o legislativo municipal. Sucede muchas veces que debido a presiones políticas se cambia a los responsables del servicio municipal, reemplazándolas generalmente por personas que desconocen el tema haciendo ineficiente el servicio.

**\* Desarrollo de mercado de servicios especializados**

El fomento a la tercerización tiene sus efectos positivos sobre el desarrollo del mercado de los servicios especializados como los Servicios de Desarrollo Empresarial (asistencia técnica, capacitación, asesoría y consultoría) y los sistemas financieros. Las ventajas de tener una buena infraestructura profesional con recursos humanos y entidades altamente especializadas es que pueden hacer más competitivo el territorio, los emprendimientos y las empresas al otorgar servicios de calidad y orientados al mercado.

Sin embargo, es necesario fortalecer el mercado y la capacidad de los Servicios de Desarrollo Empresarial.

### **1.5.2. NO DISTORSIÓN DEL MERCADO**

El algún momento existió la tendencia a crear entidades municipales para ofrecer servicios financieros y no financieros, un ejemplo fue la idea de crear bancos municipales de apoyo a la producción, gestada por algunas autoridades municipales, sin embargo se llegó a la conclusión de que el establecimiento de este tipo de instrumentos puede ocasionar distorsiones en el mercado debido principalmente a:

- \* Competencia desleal a las tasas de interés del mercado.
- \* Corrupción.
- \* Beneficios a ciertos grupos minoritarios.
- \* Alta mora.
- \* Ineficiencia.

El rol de los gobiernos municipales debe ser corregir fallos en el mercado y no contribuir a generarlos.

### **1.5.3. APOYO INTEGRAL**

El apoyo integral implica la otorgación de servicios financieros y no financieros en conjunto, y debe establecerse en un Plan de Negocios.

Las ventajas son:

- Se identifican y comprenden las necesidades reales (servicios financieros y no financieros) de las empresas establecidas así como de los nuevos emprendimientos.
- Se asegura la devolución del financiamiento, debido al seguimiento que se realiza al emprendimiento.
- Se establece el plan de apoyo (financiamiento, necesidades de capacitación, formación, plan de marketing, calidad, equipamiento, etc.) a los emprendimientos, teniéndose más probabilidades de éxito.

## ***SEGUNDA PARTE***

### **2. PROGRAMAS Y/O PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y EMPLEO**

Los programas y/o proyectos propuestos a continuación no son los únicos existentes en nuestro medio, sin embargo, creemos que son los más importantes. No quitando mérito a otros, estos son:

1. Creación de empleo en los municipios.
2. Los servicios de desarrollo empresarial.
3. La necesidad de financiamiento a nivel local.
4. Innovación tecnológica para el desarrollo económico local.
5. Cadenas de exportación.
6. Redes productivas para la exportación.
7. Ruedas de negocios.
8. Misiones comerciales.
9. Estrategia comercial.
10. Centros de acopio.
11. Centros artesanales.
12. Maquicentros.
13. Centros de promoción turística.
14. Centros feriales y ferias.
15. Parques industriales.
16. Parques tecnológicos.
17. Centros de formación y/o capacitación para la producción.
18. Servicio municipal de comunicación a Internet.
19. Incubadoras de empresas.
20. Calidad en los servicios públicos.
21. Sistemas de gestión de la calidad.
22. Simplificación de trámites municipales.
23. Observatorio de empleo y bolsa de trabajo.
24. Indicadores de competitividad municipal.

Complementariamente, se presentan dos temas importantes: el plan de negocios y una sugerencia para la creación de instancias técnicas municipales de desarrollo económico.

26. Plan de negocios.
27. Unidades de desarrollo económico local.



## 2.1. CREACIÓN DE EMPLEO EN LOS MUNICIPIOS

*\*Rodrigo Cisneros Merino*

### 2.1.1. DEFINICIÓN DE CONCEPTOS

Es importante aportar en la aclaración de algunas definiciones sobre trabajo y empleo:

- Trabajo Forzado. Consiste en el trabajo obligatorio con o sin remuneración (trabajo de esclavos, prisioneros o explotación de niños).
- Trabajo Libre no Mercantil. Consiste en el trabajo doméstico o el trabajo militante, donde no se pagan salarios ni existe relación de dependencia.
- Trabajo Libre Mercantil. Consiste en el trabajo independiente, informales, trabajadores por cuenta propia que cobran por su trabajo sin relación de dependencia.
- Trabajo Asalariado no Mercantil. Consiste en el trabajo realizado por empleados de la administración y servicios públicos, y el trabajo en calidad de servicio doméstico.
- Trabajo Asalariado Mercantil. Consiste en el trabajo que realizan empleados asalariados en cualquier tipo de empresas.
- "Ocupados". Son los que trabajan o tienen alguna ocupación con o sin remuneración (estudiantes, jubilados, personas que realizan tareas del hogar sin remuneración).
- "Empleados". Son los ocupados que tienen alguna remuneración.
- "Desocupados". Son los que están buscando una ocupación remunerada o no.
- "Desempleados". Son los desocupados que buscan una ocupación con remuneración.
- "Inactivos". Son los que no tienen una ocupación específica y que tampoco la buscan.
- "Subocupados". Son los que trabajan menos de 20 horas por semana.
- "Población Económicamente Activa (PEA)". Son los grupos de ocupados y desocupados.
- "Empleo". Cuociente entre producción y productividad. Cuando cualquiera de las dos variables se modifica, se afecta directamente al empleo libre<sup>3</sup>.

En general, es importante que al manejar estadísticas sobre empleo, se diferencie entre índices de desocupación y desempleo, en función de las definiciones descritas. Lamentablemente, en el mundo, y sobretudo en Bolivia, no existe

\* Ingeniero civil, especialista en Políticas Sociales y Descentralización.

<sup>3</sup> El trabajo asalariado genera imperfecciones que afectan al cuociente producción / productividad. Por ejemplo, si baja la necesidad de producción se puede bajar la productividad para mantener el empleo y evitar despidos e indemnizaciones; o aumentar la producción a través del aumento de productividad, generando mayor ingreso pero no más empleo.

una homogeneización absoluta de criterios sobre estas variables, y es debido a ello que muchas veces las cifras de desocupación o desempleo no son comparables entre municipios o con las de otros países. Esta misma falencia impide el desarrollo de variables confiables, y más bien permite que dichos indicadores sean manipulados con implicaciones políticas sobre un tema tan sensible como el empleo.

### **2.1.2. SITUACIÓN EN BOLIVIA**

En Bolivia, más del 60% del empleo urbano se encuentra en los sectores semiempresarial y familiar, mientras que, en las zonas rurales, más del 80% de las actividades laborales corresponden a agricultura, ganadería, caza y pesca. En ambos casos, la gran mayoría de las personas ocupadas en dichas actividades forman parte del grupo de subocupados. Por otra parte la migración hacia las ciudades ha reducido la fuerza laboral disponible en las zonas rurales, ya que más del 45% de la población rural tiene menos de 14 años, y del 55% restante, cerca del 70% son mujeres. Este aspecto tiende a reducir las posibilidades de progreso económico en los municipios eminentemente rurales, pues al reducirse la mano de obra necesaria se hace más difícil la explotación adecuada de los recursos disponibles.

Dado que no se ha legislado directamente sobre las responsabilidades que podrían tener en materia de empleo los gobiernos municipales, es necesario interpretar las atribuciones y responsabilidades que, a través de la definición de competencias, se les habría otorgado de manera indirecta en esta materia, para que, en beneficio de la población de sus propias jurisdicciones, comiencen a promover y aplicar políticas de empleo a nivel local. Lo anterior en vista de que, a pesar de la aplicación de la Ley de Participación Popular, la migración del campo a las ciudades ha ido en aumento, incrementando con ello el porcentaje de población urbana.

### **2.1.3. GENERACIÓN DE EMPLEO A NIVEL MUNICIPAL**

Considerando que las inversiones municipales cobran cada día más relevancia en el país a partir de la aplicación de la Ley de Participación Popular, se vuelve de máxima importancia la necesidad de enfrentar los problemas de empleo y subempleo en corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno.

Al respecto, sin la necesidad de esperar a que el Gobierno Central establezca esquemas o programas de generación de empleo masivo, o en complemento a éstos, se puede fácilmente establecer reglas específicas para la ejecución de inversión regular de los gobiernos municipales. Dichas reglas deben establecer por ejemplo, la entrega de un puntaje adicional en la calificación de propuestas en función de la generación de empleo propuesta por las empresas o contratistas

oferentes. Por supuesto que más adelante, si un contratista reemplazara mano de obra por maquinaria para la ejecución de alguna actividad, cuyo costo unitario hubiera sido calculado en base a rendimientos de mano de obra, esto debería generar una causal inmediata de rescisión de contrato.

En general, para aplicar políticas de empleo es muy importante establecer reglas como la anterior, debido a que el costo de maquinaria por la baja demanda existente, se ubica muy por debajo de su valor normal de mercado, generando con ello una desleal competencia a la mano de obra, por razones de productividad relativa.

Por otra parte, se debería promover la subcontratación de servicios en los municipios, de manera que se genere empleo especializado en los niveles locales, reemplazando, o por lo menos reduciendo, la burocracia administrativa municipal que genera empleos inestables y de baja calidad.

En cuanto a la generación de empleo en las áreas rurales, si sólo se promoviera producción y excedentes de productos que demandaran más tiempo de los miembros de una familia, sin que existieran signos de crecimiento económico que permitan expandir el consumo, sólo se estaría promoviendo excedentes y caída de precios (producción sin mercados)<sup>4</sup>. Por otra parte, si se generara empleo adicional entre los trabajadores eventuales que no tienen tierra en las áreas rurales, y se les ofreciera con ello un mercado atractivo de empleo e ingresos, muchos trabajadores campesinos podrían aprovechar esas oportunidades de empleo, sembrando menos y, en consecuencia, habría más ingreso para una igual o menor cantidad de productos, generando el alza de precios correspondiente, y minimizando con ello el impacto en ingresos que se habría distribuido a través de programas de empleo.

En base a lo anterior, es importante enfatizar el cuidado que se debe tener en el diseño de programas de empleo, de manera que se mantengan equilibrios mínimos y no se genere distorsiones que podrían reducir o anular el impacto buscado. Es por ello que, cuando se habla del municipio productivo, no se puede quedar restringido sólo a promover producción sin mercados, se hace necesario involucrar a los niveles territoriales de mayor escala, como lo son las subprefecturas y prefecturas, para la búsqueda y generación de mercados en base a los cuales se pueda planificar la producción, definiendo y publicando superficies de producción esperadas, niveles de precio pronosticados, y falta de productos para cada gestión. En este sentido, el trabajo municipal de recolectar datos sobre superficies

<sup>4</sup> Es por ello que no es recomendable establecer programas para generar empleo en tierras privadas para aumentar la producción, ni pagar por el mantenimiento rutinario de sistemas de riego comunitario, dado que en la medida que dichos sistemas generen ingreso adicional con la existencia previa de mercados, serán mantenidos por los mismos productores, siempre y cuando no requieran de tecnología especializada.

sembradas para cada tipo de cultivo es fundamental, sobre todo para los pequeños productores, ya que la mayoría de los grandes productores están afiliados a algún gremio que les permite recopilar y administrar sus propias fuentes de información.

En general, cualquier plan de empleo a nivel local deberá considerar las variables citadas para el diseño de sus programas, dado que no es tan simple pensar que los incrementos de producción van a resolver por sí mismos los problemas de ingreso y empleo de los beneficiarios. De la misma forma, un plan de empleo mal diseñado que permita la realización de inversión municipal adicional, podría generar un impacto nulo en el empleo, en la medida que no controle la sustitución de inversiones que podrían llevar a cabo los gobiernos municipales. De ahí que los programas de empleo deban asegurar la "adicionalidad" de su impacto a través del tipo "no sustitutivo" de proyectos que financie, y la definición de incentivos en base al comportamiento global de la inversión municipal.

En resumen, desde los gobiernos municipales se podría aplicar algunas políticas de promoción del empleo a través de:

- La calificación de propuestas preferentes en función de la generación de empleo que ofrecieran las empresas contratistas, cuidando, por supuesto, que las preferencias otorgadas por generación de empleo no resulten más caras que el valor del empleo adicional correspondiente.
- Antes de promover políticas de incentivos al incremento de producción, es importante que los gobiernos municipales se involucren en la administración de información sobre superficies y tipos de productos sembrados en su jurisdicción, para luego, en función del mercado potencial de cada producto, estimar el comportamiento de precios de dichos productos, para recién promover el incremento de producción.
- Para la creación de programas de empleo de emergencia, se debe evitar la generación de impactos sustitutivos, y de ahí que es recomendable no mezclar los programas de inversión municipal regulares del municipio con los esquemas de empleo temporal, sino más bien promover la ejecución de actividades adicionales con la mano de obra empleada, ya sea para la realización de tareas de mantenimiento de obras de bien público, o para la realización de inversiones con el aporte de materiales proveniente de los beneficiarios.

## 2.2. LOS SERVICIOS DE DESARROLLO EMPRESARIAL (SDE)

*\*Enrique Velazco Reckling, Ph.D.*

### 2.2.1. LOS SDE Y LA COMPETITIVIDAD, PRODUCTIVIDAD, EMPLEO Y POBREZA

Para reducir la pobreza y cumplir objetivos sociales más elementales, Bolivia requiere mejorar el desempeño de las Pequeñas Empresas<sup>5</sup> (PE) por ser éstas las que mayores posibilidades tienen de contribuir al crecimiento económico sostenido y a la creación de las oportunidades de ingresos y de empleo digno que la sociedad demanda.

Sin embargo, dadas las severas condiciones en las que este sector ha tenido que desenvolverse en los últimos años, mejorar el desempeño de las PE bolivianas requiere acciones concertadas en muchos componentes interrelacionados. La experiencia muestra que no basta facilitarles el acceso a financiamiento porque, normalmente, las empresas de pequeña escala enfrentan unas condiciones muy desventajosas, incluyendo tecnología no adecuada (obsoleta), mercados muy exigentes, competencia cada vez mayor y frecuentemente desleal (como el caso de la ropa usada). En general, estas características hacen que las PE tengan una muy baja productividad.

La productividad de las empresas mide la eficiencia interna con la que éstas operan y tiene una relación inversa con los costos: mientras más productiva sea una empresa, menores sus costos por lo que estará en mejores condiciones de competir con otras empresas. Lograr adecuados niveles de productividad es una tarea que debe realizarse al interior de las PE; pero, con mucha frecuencia, los costos que enfrentan las PE están definidos por las (malas) políticas públicas o por deficiencias en la infraestructura productiva o de servicios (altas tarifas y mala calidad de los servicios de agua, energía o comunicaciones, por ejemplo; tasas de interés, caminos, etc.).

La competitividad, por su parte, es el “conjunto de condiciones que permiten a las empresas una mejora constante de la productividad”; significa eliminar los factores externos que afectan la productividad para crear, en la región en la que radican las PE, un ambiente de negocios favorable y con políticas públicas adecuadas para que las empresas se fortalezcan y prosperen.

---

\* Presidente ejecutivo Fundación INASET

<sup>5</sup> Adoptamos esta denominación debido a la gran confusión que se ha generado por el uso casi discrecional e indiscriminado de pequeños productores, artesanía, micro, pequeña o mediana empresa y de las siglas MyPE, MiPyME, AMyPE, PyME, etc.; con la denominación general de “Pequeñas Empresas”, nos referimos a las unidades económicas que tengan entre 1 y 50 trabajadores asalariados.

Dada la importancia social y económica de las PE, los programas de promoción empresarial han identificado y desarrollado estrategias, buscando contribuir con la mejora de la productividad mediante servicios vitales -en ámbitos financieros y no financieros- que les permitan crecer, aumentar sus ingresos y generar más empleo. Por ejemplo, los Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) apoyan a las empresas a resolver problemas de productividad, a través de:

- Facilitar el acceso a mercados.
- Mejorar la administración, acceder a insumos, tecnología, información, etc.
- Mejorar las características de sus productos y calidad de los mismos.
- Mejorar las competencias técnicas de las personas vinculadas a las empresas.
- Proveer asesoramiento y apoyo para selección de servicios financieros adecuados.

Desde el punto de vista de las organizaciones que ofrecen los SDE, estos servicios deben ser acordados, realizados y pagados como cualquier transacción comercial (contrato) basada en un mercado abierto y dinámico. Sin embargo, desde el punto de vista de la demanda, la realidad de las dificultades cotidianas que caracterizan a las PE hace que, frecuentemente, las empresas no tengan capacidad para pagar el costo real de los SDE o no aprecien su utilidad. Ante una demanda reducida, no se desarrolla el mercado de SDE, poniéndose en marcha un círculo vicioso: las PE tienen baja productividad, no pueden competir, no acceden a soluciones para superar sus deficiencias y se reduce la capacidad local para generar riqueza y crear empleo.

### **2.2.2. POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PARA EL DESARROLLO DE SDE**

Idealmente, para satisfacer las necesidades de la PE, el país (y los empresarios de cada región) deberían contar con un mercado de SDE que funcione de forma transparente, que ofrezca una amplia gama de servicios de alta calidad y en condiciones financieramente accesibles.

Para construir esta “visión de futuro”, se requiere adoptar ciertos principios que aseguren la eficiencia y la sostenibilidad del sistema:

- El sector público -sea a nivel nacional, departamental, municipal o local- tiene la función de facilitador, corrigiendo o compensando las fallas de mercado y proporcionando bienes públicos necesarios;
- Aunque no se descarta el uso de mecanismos de incentivos y de subvenciones como parte de esa función, las estrategias de promoción y fortalecimiento de los SDE deben propender a que los servicios sean proporcionados en condiciones que aseguren un máximo beneficio para el conjunto social, incluso a los segmento de ingresos más bajos de la PE.
- En particular, el sector público no debe proveer directamente SDE, por la

amplia evidencia existente sobre el fuerte efecto distorsionador del mercado que esta participación ha tenido en todas las experiencias a nivel mundial.

Los SDE abarcan un amplio abanico de temas y contenidos, y emplean una gran diversidad de medios y de metodologías para llegar a los empresarios, lo que ha llevado a varias formas de clasificarlos. Se distingue, por ejemplo, entre SDE “operativos” y “estratégicos”. Los servicios operativos atienden las necesidades de operaciones cotidianas como acceso a información, mejora de procesos, administración, contabilidad y registros impositivos, cumplimiento de leyes laborales y otras normas. Los servicios estratégicos, por su parte, ayudan a las empresas a identificar metas y objetivos, abordando otros temas de mediano y largo plazo para mejorar el desempeño de la empresa, el acceso a mercados y desarrollar su capacidad de competir.

También se diferencian entre servicios “personalizados”, “asociativos” e “integrados”, según los mecanismos de prestación y la forma y composición de los “beneficiarios” o destinatarios de los servicios. Finalmente, además de considerar los tipos de servicios y los mecanismos de prestación en el diseño de estrategias de desarrollo de SDE, es importante considerar los mecanismos posibles de pago por los servicios: pago del servicio como honorarios directos; por cada componente de un grupo de servicios de acuerdo a resultados; en productos de las PE; o pago por comisión o como participación en los resultados de las empresas.

La combinación creativa de todas estas “dimensiones” de los SDE, permite diseñar estrategias específicas y optimizadas para adecuar los servicios a las características de sectores, regiones o estrategias de desarrollo local específicas. En este sentido, los gobiernos municipales tienen un amplio abanico de oportunidades para identificar los mecanismos eficientes y competitivos que les permitan fortalecer estructuras de SDE, contribuyendo efectivamente a transformar las ventajas comparativas del municipio en ventajas competitivas de la PE. Con este propósito, como parte de una estrategia articulada e integral de desarrollo productivo, es especialmente necesario articular los SDE con los servicios en el ámbito crediticio y financiero.

### **2.2.3. LOS ACTORES Y LA SOSTENIBILIDAD**

En resumen, los actores directos que participan en los mercados de SDE son:

- Las Pequeñas empresas (PE), que establecen la demanda en el mercado de SDE.
- Los Proveedores de SDE, que proporcionan servicios y pueden ser individuos, empresas privadas, ONGs/IPDs sin fines de lucro, universidades, empresas

paraestatales o mixtas, entidades de gobiernos nacionales o subnacionales, asociaciones/gremios industriales, etc.

- Los Gobiernos (nacional o municipal), cuya función principal es asegurar un entorno de negocios “amigable” en lo normativo, jurídico y regulador, que promueva a las PE y a los proveedores de SDE, además de proveer infraestructura social y productiva básica como la educación, servicios, información, etc.; pueden también financiar proyectos y programas de Desarrollo Empresarial o canalizar el financiamiento de donantes u otras fuentes.
- Los Facilitadores, que, por ejemplo, proporcionan apoyo a los proveedores mediante el desarrollo de nuevos servicios, promocionan a los proveedores y a los beneficios que los SDE tienen para las PE, difunden los resultados y las buenas prácticas empresariales o, desde la demanda, crean incentivos concretos, evalúan el impacto de proyectos o de los programas, garantizan la calidad de los SDE o acreditan a los proveedores.

En este marco, los gobiernos municipales tienen una “ventana de oportunidad” para diseñar estrategias propias que les permitan generar reales ventajas competitivas para los sectores empresariales-productivos radicados en el municipio. Para ello, se deben adoptar políticas concretas y desarrollar una institucionalidad que garantice transparencia y calidad en los SDE.

Es particularmente difícil, en general, definir en qué medida los SDE son bienes públicos que justifican subsidios. Sin embargo, dada la necesidad de acelerar los cambios estructurales en el sector productivo y el incipiente desarrollo de los SDE en Bolivia, se requiere apoyo público para mejorar servicios de información, difusión de nuevas tecnologías, desarrollo de recursos humanos, actividades de investigación y desarrollar instancias y mecanismos que garanticen la calidad de los SDE (por ejemplo, certificando métodos e instructores); estas son actividades de mejoramiento de mercados cuyos costos pueden ser difíciles de recuperar totalmente.

El débil desarrollo de los SDE en Bolivia se debe, en gran medida, a intervenciones directas de proveedores públicos o a subvenciones que impidieron el desarrollo de ofertas competitivas e innovadoras. La situación se ha visto complicada por la seria debilidad institucional y la falta de compromiso: los programas públicos “se caen” cuando se terminan las donaciones o los créditos. Para facilitar el aumento sostenido, tanto de la demanda como de la oferta de SDE, se deben ofrecer condiciones de continuidad con una visión de mediano y largo plazo, tarea que debe ser una de las prioridades estratégicas del uso de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH en los gobiernos municipales.

Para diseñar las estrategias municipales de desarrollo de mercados de SDE, es crucial entender los mercados existentes, identificar los puntos débiles y las



oportunidades, los motivos de la falta de demanda o de oferta, y la naturaleza y el alcance de las distorsiones del mercado. Esta es una información fundamental para identificar mecanismos locales de prestación de servicios y de pagos, escoger las estrategias de intervención y los instrumentos, identificar instituciones y redes locales de base, y proporcionar criterios e indicadores para medir el progreso realizado en el desarrollo de los mercados y en la mejora de la productividad en el municipio.

La evaluación previa de los mercados locales de SDE no necesita ser un estudio muy profundo, una rápida evaluación puede ser suficiente para detectar las principales características que permitirá fijar puntos de referencia para el diseño de la estrategia: ¿cuáles las características de la PE, qué apoyo requieren y qué están dispuestos a pagar o a aportar?

A partir de esa información base y de las prioridades de mediano y de largo plazo que definan los gobiernos municipales, se deberán analizar las alternativas y las ventajas relativas de adoptar estrategias que privilegien, por ejemplo, incentivos a la oferta o a la demanda, los mecanismos de subvención o de pago (incluyendo aportes propios, mecanismos de acceso, subsidios<sup>6</sup>, etc.), fomento al desarrollo de innovaciones, creación de la institucionalidad y de las estructuras de apoyo, etc.

En síntesis, los SDE tienen una peculiar importancia y un alto valor estratégico para cambiar los paradigmas productivos y generar las condiciones que permitan crear valor y empleo digno para todos. Los gobiernos municipales tienen el desafío de promover el desarrollo de SDE y el deber de facilitar el acceso de los PE a estos servicios. Las condiciones de cobertura, calidad y de costos deben justificarse en términos de los beneficios esperados para el conjunto del municipio, de acuerdo con los objetivos y las metas de desarrollo productivo que definen los procesos compartidos de planificación cuya meta debe ser el lograr una mejor calidad de vida para todos los bolivianos.

---

<sup>6</sup> Naturalmente, aun los subsidios temporales pueden crear distorsiones y se justifican solamente si los efectos que tienen en el desarrollo de los mercados superan con creces sus efectos negativos.

## **2.3. LA NECESIDAD DE FINANCIAMIENTO A NIVEL LOCAL**

*\*José Jiménez Taquiguchi*

### **2.3.1. ANTECEDENTES**

En las últimas dos décadas, se asentó en el país un pequeño grupo de empresas grandes que a base, en su mayoría, de la utilización intensiva de maquinaria y tecnología de punta, explotan recursos naturales no renovables, generando el 65% del Producto Interno Bruto del país, pero empleando únicamente al 7% de la población económicamente activa.

Es así que, a falta de fuentes de trabajo, han florecido una gran cantidad de micro y pequeños emprendimientos que crean el 83% del total del empleo nacional, pero solamente producen el 25% del PIB. En consecuencia, y a pesar de que durante los últimos 20 años este segmento ha sido fuertemente apoyado mediante mecanismos de asistencia técnica y microcrédito, se observa que una gran mayoría (aproximadamente el 66%) son de autoempleo o cuentapropismo (no han sido creadas por oportunidad sino por necesidad) y peor aún, un número aún grande (más de 160 mil) se encuentran en el nivel de subempleo, constituyéndose en iniciativas de supervivencia que no posibilitan la generación de ahorro y riqueza.

Estos datos nos llevan a pensar que, de manera urgente, se deben desarrollar a nivel local políticas y estrategias integrales de apoyo a la generación y consolidación de oportunidades de negocios que, en un mediano plazo, puedan enmarcarse dentro de cadenas productivas priorizadas por los gobiernos municipales y así, en su crecimiento, puedan arrastrar a nuevas iniciativas más pequeñas.

### **2.3.2. EL FINANCIAMIENTO COMO UN COMPONENTE DE UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE DESARROLLO LOCAL**

Antes de cualquier análisis sobre las fuentes de financiamiento que deberían buscar los gobiernos municipales para incentivar el desarrollo de su comunicad productiva, se debe aclarar que el contexto a nivel nacional y los cambios que sufra éste en los próximos años, condicionan y condicionarán todas las acciones posibles que se puedan realizar. Esto es bueno reconocer desde el comienzo, para evitar entrar en un voluntarismo que ignora las complejidades y restricciones que enfrenta cualquier municipio, sea este grande o pequeño, urbano o rural. Sin embargo, se debe admitir que el contexto podrá también ofrecer oportunidades a lo local y que deben ser aprovechadas efectuando el uso eficiente de los recursos disponibles.

En esta dirección, y sabiendo que los recursos son limitados, se deben planificar, dentro de una estrategia coherente a mediano o largo plazo, las acciones que deberá tomar cada gobierno municipal para su desarrollo local, en el marco de la realidad nacional.

Ésta será una decisión económica, política y social sobre los objetivos de cada municipio en el mediano a largo plazo. Empero, se debe estar conciente que por haber definido un norte, no se habrá alcanzado por se las metas. La estrategia solamente dará un rumbo compartido, una dirección como conjunto que, si es bien definida y genuinamente compartida por la comunidad, constituirá una fuerte motivación para la acción.

En este sentido, los objetivos del desarrollo a nivel local no serán el resultado únicamente de recursos más baratos para la actividad productiva, sino vendrán de la sinergia entre diferentes mecanismos de apoyo integral que deben ser liderizados por los gobiernos municipales, como lo son:

- La educación y formación de los talentos humanos.
- La asistencia técnica productiva.
- La apertura de mercados internos y externos.
- La transferencia de tecnologías apropiadas.
- La dotación de recursos de financiamiento.

En cualquier circunstancia hay tanto para considerar y analizar que, si no adoptamos una estrategia que ligue y cohesione directamente los aspectos antes citados, podríamos perdernos en una dispersión de intenciones e iniciativas independientes. En esta dirección, se debe recalcar que el financiamiento, como único instrumento, no logrará por si solo el desarrollo local de ninguna comunidad o grupo empresarial, éste debe estar obligatoriamente acompañado de los otros factores antes mencionados dentro de una estrategia integral.

### **2.3.3. MECANISMOS PARA FINANCIAR EL DESARROLLO LOCAL**

Como se expresó anteriormente, los mecanismos de financiamiento deben ser desplegados en el marco de una estrategia integral de desarrollo local. Bajo este contexto, se podrán tomar en cuenta dos líneas de acción para brindar financiamiento a las unidades productivas locales:

- Financiar el crecimiento y consolidación de emprendimientos ya iniciados, y en actividades.
- Financiar la creación de nuevas oportunidades de negocios.

### **2.3.3.1. El Financiamiento para el crecimiento y consolidación de emprendimientos ya iniciados y en actividades**

Bajo esta línea de acción, los gobiernos municipales deberán tratar de llevar a cabo mecanismos de financiamiento complementarios a los ya existentes en el mercado, es decir, a través de recursos de segundo o tercer piso, se deberían buscar alianzas con entidades especializadas en brindar financiamiento situadas en la localidad, para desarrollar productos que incentiven al mercado a mejorar sus condiciones y no que subvencionen los costos financieros de las unidades productivas.

En esta dirección, se debe buscar “graduar” microempresas con alta competitividad, para que puedan convertirse en pequeños emprendimientos y, además, hay que apoyar a pequeñas empresas listas para dar el salto en cantidad y calidad, para que puedan graduarse y convertirse en medianas empresas en mediano a largo plazo.

Para ello algunos instrumentos que podrían utilizarse son:

- Los Fondos de Aval o las Sociedades de Garantía Recíproca: A través de estos mecanismos, los gobiernos municipales (grandes o pequeños, unidos en mancomunidades) podrían buscar concertar acuerdos con instituciones de financiamiento, conformando mediante la transferencia de recursos, fondos de aval o garantía, asumiendo de forma temporal porciones significativas del riesgo en las operaciones de fondeo a las unidades productivas locales, volviendo de esta manera financierables a los emprendimientos que no podían acceder al crédito sin estos avales y mejorando las condiciones ofrecidas a éstos.

Dentro de estas alianzas, las instituciones de primer piso podrían tomar el compromiso de mantener el respaldo financiero luego de terminado el periodo del aval, asumiendo riesgos crecientes de las unidades productivas que se vayan confirmando como sujetos de crédito confiables a través del cumplimiento oportuno de sus obligaciones de pago y que tengan la potencialidad de ir creciendo y arrastrando a una serie de micro y pequeños emprendimientos proveedores de bienes y servicios en el marco de sus cadenas productivas.

- Fortalecer a Fondos de Capital de Riesgo: Otorgando en fideicomiso recursos de largo plazo para que los fondos puedan invertir estos recursos en el potenciamiento de empresas locales con muchas posibilidades de crecimiento en el mercado.

Este apoyo de tipo financiero reembolsable debería ir acompañado, sin

embargo, de recursos no reembolsables para programas de desarrollo de proveedores, apertura de nuevos mercados, asistencia técnica, transferencia tecnológica y capacitación, si las empresas apoyadas van cumpliendo en el tiempo con condiciones de responsabilidad social hacia su localidad.

- El leasing. Es otro mecanismo de vital importancia para el financiamiento a mediano y largo plazo de unidades productivas. Mediante este producto, una entidad financiera adquiere un activo a nombre del empresario, el cual va pagándole en cuotas determinadas. El activo permanece como propiedad de la entidad financiera hasta que el empresario termina de pagar la última cuota. Para viabilizar la utilización de este mecanismo se debe exigir que la normativa para el mismo sea viabilizada por las instancias correspondientes. La carencia de la normativa se está convirtiendo en la actualidad en un freno para la aplicación efectiva del leasing en Bolivia.

### **2.3.3.2. El financiamiento para la creación de nuevas oportunidades de negocio**

Esta clase de financiamiento es más difícil de ser desarrollado, pues muestra impactos en un mediano a largo plazo y, por su costo, tiene más facilidad de ser efectuado en municipios urbanos. Esto porque, en Bolivia, existen muchas trabas para desplegar nuevas iniciativas y hay una cultura emprendedora poco desarrollada. En muchas ocasiones no se valora ni se estimula la determinación para ir adelante con proyectos nuevos e innovadores. En esta dirección, quien se lanza hoy a generar o expandir emprendimientos en nuestro país, debe hacerlo con sus propios recursos y luchando con la indiferencia o el desinterés de los que lo rodean.

Para contrarrestar esto, los gobiernos municipales podrían:

- Financiar programas escolares y universitarios con un enfoque hacia desarrollo del espíritu emprendedor, buscando que desde la escuela o el colegio se valore a los que emprenden o desarrollan buenas iniciativas económicas, que son aquéllas que, además de ser rentables, impactan positivamente en la comunidad local. Asimismo, se podría apoyar financieramente a los colegios técnicos o universidades locales para poner en marcha programas de fomento al espíritu emprendedor, llevar a cabo concursos de planes de negocios y procesos de pre-incubación de empresas.
- Financiar la creación y consolidación de incubadoras de empresas. Mediante recursos no reembolsables, los gobiernos municipales podrían financiar las actividades de las incubadoras de empresas, que son organizaciones privadas, públicas o mixtas cuyo objetivo es apoyar a la creación y/o desarrollo de empresas, apoyándolas en sus primeros años de vida a través de redes de contactos a nivel local y nacional, capacitación, servicios empresariales, apoyo intra y extra muro, y otros.

- Constituir fondos de capital semilla. Como mecanismo complementario a las incubadoras de empresas, podrían constituirse dentro de las mismas o fuera de ellas, fondos de capital semilla que apoyarían a los emprendedores en el costeo parcial de las actividades previas a la puesta en marcha de las empresas. Así, estos fondos financiarían, a través de recursos concursables, el desarrollo de prototipos, pruebas de laboratorio, estudios y elaboración final de planes de negocio, costos legales, pruebas de mercado y otros.
- Financiar la organización de redes de inversionistas ángeles, que son redes que agrupan personas que quieren invertir por cuenta propia en empresas de reciente creación, brindando no solamente recursos financieros sino también apoyando con su conocimiento, redes y otros en su desarrollo.

Finalmente, se debe aclarar que los mecanismos financieros explicados más arriba deberán mostrar características especiales por cada municipio, tomando en cuenta sus propias particularidades de competitividad y el entorno en el cual desenvuelven sus actividades.

Por este motivo, el presupuesto necesario para cada uno de estos mecanismos variará en función al municipio o mancomunidad que lo realice, importando mucho la escala de sus actividades productivas.

## 2.4. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

*\*Patricia Choque Fernández*

Hoy en día, el cambio tecnológico es uno de los principales factores que puede cambiar las reglas de la competencia. La generación de innovaciones tecnológicas, ya sea a través de la transferencia o desarrollo de tecnología, resulta de un complejo conjunto de relaciones que ocurren entre actores de los ámbitos científico, tecnológico<sup>7</sup>, productivo y financiero, que producen, adaptan, distribuyen y aplican varias clases de conocimiento. En este contexto, el desempeño de las empresas y de un país depende, en gran medida, de cómo estos actores interactúan entre ellos como elementos de un sistema de creación y uso de conocimiento, denominado "sistema nacional de innovación".

### 2.4.1. LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN BOLIVIA

Desde hace más de 30 años, en nuestro país, el tema tecnológico ha ocupado un lugar en las agendas de los sectores público y privado. En los últimos años, los esfuerzos se han orientado al establecimiento de una normativa y la elaboración de una propuesta de fortalecimiento del sistema nacional de innovación.

Algunos indicadores dan cuenta de las capacidades y avances que los actores para la innovación tecnológica han venido desarrollando. Por ejemplo, el gasto en I+D, indica la importancia que el país otorga a estas actividades; el año 2005, fue apenas el 0,3% del PIB, uno de los más bajos de Latinoamérica, registrándose un gasto por habitante de \$us 3 cuando el promedio en América Latina es de \$us 20. (Tellería - Geiger, 2005).

Con referencia a los recursos no financieros para la ciencia y tecnología, en el país existen 1.080 investigadores, 242 programas de maestría y tres programas de doctorado. Asimismo, contamos con 233 centros de investigación, de los cuales, el 21% corresponden al área de ingeniería y tecnología, 19% a ciencias médicas, 19% a ciencias naturales y exactas, 16% a ciencias agrícolas, 15% a ciencias sociales y 10% a humanidades. De estos centros, 160 corresponden al Sistema Universitario Boliviano, 41 son gubernamentales y 22 relacionados con instituciones privadas y ONGs. El 64% de los centros están concentrados en los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (Tellería - Geiger, 2005). Sólo unos cuantos de los 233 centros se han vinculado con sectores productivos para la realización de proyectos concretos, evidenciando la escasa dinámica en

\* Especialista en Tecnología, innovación y competitividad

<sup>7</sup> Los actores de los ámbitos científico y tecnológico son las universidades, centros de investigación, centros tecnológicos, etc.

torno a la creación y utilización de conocimiento técnico. Esta afirmación se consolida al observar que el sector que menor financiamiento otorga a las actividades relacionadas a la tecnología es la empresa, con apenas un 6%, frente a un promedio de 35,7% en América Latina (Tellería - Geiger, 2005).

Algunas de las razones de esta débil interrelación entre los sectores científico, tecnológico y productivo son la escasa cultura de innovación, la ausencia de un espacio que favorezca la vinculación permanente entre estos sectores y los inadecuados e insuficientes mecanismos de financiamiento.

En cuanto a la institucionalidad, la Ley 2209, marco normativo para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación en Bolivia, dispone la creación de la Comisión Interministerial de Ciencia, Tecnología e Innovación (CIMCITI) como órgano rector de la política científica, tecnológica e innovación en Bolivia, y de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACITI), dependiente de la Presidencia de la República, como órgano de dirección, coordinación y gestión de las acciones definidas en la política científica, tecnológica y de innovación. Además de estos dos órganos, la Ley dispone también la constitución de órganos asesores: el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología. Para la aplicación plena de la Ley 2209 se requiere la aprobación del correspondiente reglamento, cuyo proyecto ha sido elaborado con la participación de los operadores de ciencia, tecnología e innovación del país y para cuya aprobación se realizan gestiones.

La organización y consolidación de los órganos cuya creación dispone esta ley ha encontrado dificultades para efectivizarse. Sin embargo, durante la gestión 2004, se ha presentado el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2004-2009, que consta de programas sectoriales, horizontales y movilizadores. El Plan, que todavía no ha iniciado su implementación, propone una previsión presupuestaria de 30 millones de dólares, cuyas fuentes de financiamiento serían el Tesoro General de la Nación (TGN), presupuestos de las instituciones participantes, donaciones y créditos de la cooperación internacional.

La revisión de los indicadores presentados muestra un sistema de innovación aún débil, tanto en sus componentes, como en sus interrelaciones. Bajo las nuevas atribuciones de los gobiernos municipales, la creación de capacidades para la innovación tecnológica, buscando sinergias en las regiones, entre las regiones y con los esfuerzos nacionales, debe ser un pilar para el desarrollo local orientado a las cadenas priorizadas en cada región.

#### **2.4.2. ESTRATEGIA PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA EN LAS REGIONES**

Para lograr que las empresas en las regiones puedan dar saltos tecnológicos



que impacten en el establecimiento de ventajas competitivas se requiere, por una parte, universidades, centros de investigación y empresas con más y mejores capacidades para la innovación; y por otra, mecanismos financieros y no financieros adecuados que faciliten los procesos de innovación. En este sentido, es importante que los gobiernos municipales establezcan, en el marco de la realidad nacional, una estrategia integral de mediano o largo plazo para el desarrollo productivo local sostenible, que tenga como uno de sus ejes el fortalecimiento de capacidades para la innovación tecnológica. En este eje, la estrategia deberá enfocarse a las necesidades de tecnología de corto, mediano y largo plazo de los sectores priorizados en las regiones y las formas más efectivas de satisfacerlas, ya sea a través de la adopción y adaptación, transferencia, o investigación y desarrollo de tecnología. La estrategia debe ser construida mediante consenso de los actores de la innovación para que se logre la apropiación tanto del sector público como del privado y se guíen los esfuerzos hacia un solo norte, evitando discontinuidades y logrando sinergias en y entre las regiones, para hacer un mejor uso de los recursos disponibles.

#### **2.4.3. LÍNEAS PARA LA PROMOCIÓN Y APOYO A LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA**

En el marco de una estrategia integral para el desarrollo productivo, el eje para la innovación tecnológica podría tomar como base cuatro líneas de acción.

- Fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas.
- Fortalecimiento de la vinculación universidad -empresa.
- Establecimiento de mecanismos de financiamiento para la innovación tecnológica que sean adecuados y sostenibles.
- Programas de apoyo al sector productivo.

##### **2.4.3.1. Fortalecimiento de las capacidades científicas y tecnológicas**

Pese a que en el país contamos con una buena cantidad de centros de investigación y universidades, los esfuerzos dirigidos al sector productivo son aún limitados. Parte de esta realidad responde a la limitación de recursos humanos, físicos y económicos que permitan un mayor conocimiento de las necesidades reales del sector productivo y una oferta efectiva para la solución de estas necesidades. En este sentido, los gobiernos municipales deben apoyar la creación de centros de investigación orientados a los sectores priorizados, cuando éstos no existan, y fortalecer sus recursos humanos y físicos, en caso de contar con estos centros.

El fortalecimiento de los recursos humanos debe permitir la creación de capacidades técnicas en los centros de investigación, tanto para la adaptación

como para transferencia y desarrollo tecnológico. Por otra parte, no se deben descuidar las capacidades emprendedoras, estratégicas, de decisión, organizativas e imaginativas, que son necesarias también para los procesos de innovación. Por lo tanto, es necesario considerar todas estas dimensiones para un programa de fortalecimiento integral del capital humano.

La creación o fortalecimiento de centros de investigación en cada región permitirá mejorar la calidad y cantidad de servicios tecnológicos con efectos importantes en las actividades productivas. Considerando el esfuerzo requerido para esta labor, es muy importante la priorización de sectores beneficiarios.

Uno de los principios que debe guiar el proceso es evitar la atomización de esfuerzos, es así que en algunos casos, por el tamaño de los municipios y la reducida masa crítica del sector productivo, lo más recomendable será lograr alianzas y emprender proyectos para el fortalecimiento o creación de centros de investigación entre mancomunidades o asociaciones de municipios.

#### **2.4.3.2. Fortalecimiento de la vinculación universidad - empresa**

La vinculación de universidades y centros tecnológicos con el sector productivo será más fuerte en tanto los primeros respondan con efectividad a las demandas de las empresas. En este contexto algunos mecanismos de acercamiento son:

- Sistemas de información para difundir la oferta de servicios tecnológicos de centros de investigación y universidades, que permitan a las empresas elegir las instituciones que puedan satisfacer sus demandas. Por otra parte, estos sistemas pueden facilitar el establecimiento de redes entre instituciones nacionales e internacionales con similares ofertas tecnológicas. Oficinas de transferencia de resultados de investigación que se constituyen en una unidad física en las universidades o centros de investigación para su vinculación con el sector empresarial. Su objetivo es acercar la demanda a la oferta de servicios tecnológicos, mediante la difusión de investigaciones y proyectos e iniciativas que faciliten la transferencia de conocimientos y técnicas y actividades cooperativas entre las universidades y las empresas. Asimismo, buscan alianzas con instituciones similares tanto a nivel nacional como internacional, así como financiamiento para la innovación.
- Un marco legal que permita establecer derechos claros sobre el desarrollo de nuevas tecnologías en el marco de la vinculación universidad - empresa.
- La promoción de una cultura de innovación sólida. Los gobiernos municipales deben promover el fortalecimiento de la cultura de innovación a través de campañas de sensibilización, concursos, difusión de resultados exitosos de la innovación tecnológica y otros.

#### **2.4.3.3. Establecimiento de mecanismos de financiamientos adecuados y sostenibles para la innovación**

Los gobiernos municipales deben procurar mecanismos de financiamiento orientados a la innovación tecnológica en las empresas, a través de un fondo que debe ser dimensionado y reglamentado de acuerdo a las necesidades de los sectores priorizados en las regiones.

Los mecanismos de financiamiento elegidos deben ser sostenidos, sostenibles y responder a las demandas concretas y características del sector productivo, tanto de la micro, pequeña como mediana empresa.

Los criterios base para el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica de las empresas deben considerar el alcance e impacto de la innovación sobre la competitividad de la empresa, los recursos tecnológicos y humanos requeridos, el tamaño de la empresa, la capacidad de contraparte, la capacidad de réplica y la alianza entre empresas y centros de investigación (o universidades) para la preparación e implementación del proyecto, entre otros. En base a estos criterios se deben establecer categorías de financiamiento que diferencien el porcentaje de contraparte requerido y la calidad en que se otorgan los recursos, de manera reembolsable o no.

Este proceso requiere de recursos humanos calificados que puedan evaluar objetivamente los proyectos a ser financiados y darles seguimiento una vez implementados, para verificar el alcance y beneficios del proyecto. Por lo tanto, también se tendrá que trabajar en este sentido.

#### **2.4.3.4. Programas de apoyo al sector productivo**

A fin de mejorar las capacidades técnicas, organizativas, de decisión, emprendedoras y otras para la innovación, y además alentar la inversión privada en innovación tecnológica, los gobiernos municipales deben promover programas de capacitación y asistencia técnica, conducidos por expertos nacionales e internacionales, dirigidos de forma diferenciada a empresarios de la micro, pequeña y mediana empresa, considerando temas de gestión de calidad, gestión de procesos, transformación de productos primarios, tecnologías de información y comunicación, y otros

Por último, es importante resaltar que las líneas de acción citadas deben ser adaptadas para responder a las características de los municipios y necesidades concretas del sector productivo. En cada caso, el presupuesto será diferente y adaptado a la realidad de cada municipio.

## 2.5. CADENAS DE EXPORTACIÓN

*\*Ana Carola Balcázar y José Antonio Valdés*

### 2.5.1. ANTECEDENTES

Actualmente, en nuestro país existe una escasa cultura exportadora y esto se debe a que muchos de los productores no cuentan con los conocimientos necesarios para realizar los trámites y tampoco tienen conocimiento sobre los tratados y convenios que podrían favorecer a la exportación de sus productos.

A eso se suma el hecho de que los productores directos no tienen mucha confianza sobre su potencial tanto en la producción como en la exportación.

A través de la propuesta de cadenas de exportación se pretende apoyar a los productores, vía gobiernos municipales, en lograr un incremento significativo de su competitividad como medio para alcanzar un aumento continuo, sostenido y sostenible de las exportaciones bolivianas, en particular las no tradicionales, que permita restaurar el crecimiento económico y la generación de empleo, y alentando las capacidades de los productores en las cadenas de exportación.

La propuesta de cadenas de exportación, que es un programa de la Cámara Nacional de Exportadores (CANEB), pone a disposición de productores con potencial exportador, por intermedio de los gobiernos locales o prefecturas departamentales, la dotación de los siguientes servicios:

- a. Servicios de información relacionados con la exportación directa e indirecta.
- b. Servicios de desarrollo empresarial para el fortalecimiento de capacidades en los siguientes temas: Producción, gestión empresarial, asociatividad, eco-eficiencia y exportación.

Los beneficios que obtendrán los gobiernos municipales con la ejecución de este tipo de programas son:

- Acceso a diversos tipos de información relevante para la toma de decisiones en relación con la exportación directa e indirecta.
- Diagnósticos de la situación de los gobiernos municipales de cara a su potencial de incursión en el mercado internacional.
- Co-financiamiento de servicios de desarrollo empresarial relacionados a las exportaciones.
- Oportunidades para concretar relaciones de negocios con empresas exportadoras nacionales o compradores internacionales.

---

\* Gerente general y técnico en comercio exterior de la Cámara Nacional de Exportadores - CANEB

- Co-financiamiento de consultores para el manejo de consorcios de exportación que se conformen.

## **2.5.2. OBJETIVOS**

### **2.5.2.1. Objetivo general**

Generar capacidades productivas y empresariales en los gobiernos municipales, las cuales permitan la inserción progresiva en la cadena exportadora del país, ya sea de manera directa o indirecta, internalizando los requerimientos y exigencias de los mercados internacionales.

### **2.5.2.2. Objetivos específicos**

- Desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales en torno a la inteligencia comercial e investigación de mercados.
- Fortalecer las competencias productivas, de gestión, eco-eficiencia y de exportación en los gobiernos municipales con potencial exportador, de modo tal que éstas generen capacidades propias para articularse progresivamente con la cadena exportadora nacional y aprovechen diferentes tipos de herramientas en favor de su sostenibilidad en los mercados.
- Promover esquemas que incentiven la cooperación entre pueblos para aprovechar oportunidades de negocios de exportación, ya sea a través de consorcios o redes empresariales horizontales y/o de relaciones de subcontratación o exportación indirecta.
- Mejorar en el acceso al financiamiento de las exportaciones.

## **2.5.3. PÚBLICO OBJETIVO**

Los beneficiarios directos del programa Cadena de Exportación son los productores y empresarios con potencial exportador que actualmente no realizan actividades de exportación directa.

## **2.5.4. PILARES Y ACTIVIDADES**

El programa cuenta con tres pilares que pueden ser supervisados y controlados por la CANEB, mediante las cámaras departamentales afiliadas, prefecturas y los gobiernos municipales, conjuntamente con los representantes de los participantes.

### **Pilar 1: Sistema de información y capacitación a funcionarios de gobiernos municipales para la promoción de exportaciones**

- a. Este pilar comprende la implementación de un sistema de información y

preparación, relacionado a temas de comercio exterior, que incluye entre otros los siguientes componentes:

- Recopilación y generación de información.
  - Estudios.
  - Reportes e informes sobre oportunidades comerciales y de mercado vinculados a las exportaciones directas e indirectas.
  - Desarrollo de portal del programa, para difusión de información.
- b. Desarrollar herramientas de diagnóstico de potencial competitivo para la exportación directa e indirecta para focalizar sectores económicos, productos y empresas, y productores que participarán en las diferentes actividades del programa.
- c. Realizar eventos regionales o departamentales para la difusión de los objetivos y alcances del programa.

**Pilar 2: Diseño y ejecución del programa de capacitación para los gobiernos municipales, encaminado a mejorar procesos productivos y la gestión ambiental**

- a. Comprende el diseño e implementación del sub-programa de capacitación y asistencia técnica o programa de servicios de desarrollo para la exportación, dirigido a los municipios, a fin de contribuir a articularlos comercialmente y de forma efectiva a las cadenas de exportación nacional.
- b. Aplicar periódicamente una herramienta de evaluación del potencial competitivo para la exportación a los municipios, con miras a evaluar y analizar el potencial competitivo y necesidades de cada uno de ellos.

**Pilar 3: Diseño e instauración de un sistema de articulación de los gobiernos municipales para la exportación a nivel nacional**

- a. Este pilar comprende al sub-programa de subcontratación y/o exportación indirecta para:
- Identificar oportunidades de subcontratación o exportación indirecta para su difusión a través del sistema de información.
  - Organizar eventos de difusión a productores y empresarios interesados en establecer relaciones de exportación conjuntamente con gobiernos municipales o prefecturas.
- b. Difundir resultados de los programas de articulación empresarial.

## **2.6. REDES PRODUCTIVAS PARA LA EXPORTACIÓN**

*\*Ana Carola Balcázar y José Antonio Valdés*

### **2.6.1. ANTECEDENTES**

En la actualidad, la mayoría de los municipios no ha logrado alcanzar una producción tan masiva, con bajos precios y de calidad, como para satisfacer las necesidades de los mercados internacionales. Por esta razón, los pequeños productores se ven afectados en estos mercados, pues no alcanzan la cantidad necesaria para cubrir la demanda, es más, en algunos casos, muchos no se puede satisfacer ni siquiera las necesidades de los mercados nacionales.

Es por eso que los gobiernos municipales, conjuntamente con la población que la conforman, deben realizar un trabajo conjunto para poder tener productos competitivos en el mercado nacional, así como en los mercados internacionales.

Existen varios factores que limitan el desarrollo productivo en los municipios:

1. Reducidas capacidades operativas (de producción) que dificultan la elaboración y provisión de productos de calidad y con mayor valor agregado, tomando en consideración los requerimientos de los diferentes mercados internacionales.
2. Escasas capacidades gerenciales que restringen las competencias para un manejo adecuado de la producción, para la innovación de nuevas formas de producción y diferenciación de éstos.
3. Débil orientación a mercados potencialmente accesible mediante estrategias asociativas; esto se refleja en la escasa capacidad comercial y la débil gestión en la comercialización.
4. No existe personal capacitado, aspecto que se ve reflejado en la carencia de agentes que cumplan roles de promoción y animación de procesos de cooperación, la falta de instancias de diálogo entre los sectores público y privado y la inexistencia de personal capacitado en las organizaciones locales, para canalizar los requerimientos de las empresas demandantes, ya sean nacionales o internacionales.
5. Escaso desarrollo y utilización de la tecnología y de nuevos conceptos de producción, lo cual constituye un impedimento para agilizar y optimizar los procesos administrativos y operacionales en los productores e integrarse a los mercados nacionales e internacionales, como las tecnologías de la información.

---

\* Gerente general y técnico en comercio exterior de la Cámara Nacional de Exportadores - CANEB

Es por esta situación que la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB), mediante sus cámaras departamentales, propone, conjuntamente con los gobiernos municipales y prefecturas, la implementación del programa Redes Productivas, a través del cual, los pequeños productores de los municipios puedan tener productos competitivos en el mercado nacional, acordes a las exigencias de los mercados internacionales.

### **2.6.2. ÁMBITO DE ACCIÓN**

Una Red Productiva, para fines del presente documento, es una concentración geográfica de población que conforman el municipio, orientadas a la producción y/o comercialización de productos afines, que se interrelaciona con otras similares, compartiendo rasgos comunes, y desarrollando relaciones de cooperación y competencia.

En este sentido, los gobiernos municipales, conjuntamente con la población que la conforman, estudiarán y encontrarán productos en los que tienen ventajas competitivas.

Mediante la conformación de redes productivas, los municipios pueden alcanzar y abordar nuevos mercados, catalizar procesos de aprendizaje y mejora productiva.

### **2.6.3. ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN**

La estrategia del programa se fundamenta en la promoción de esquemas de cooperación entre poblaciones que conforman un municipio, basados en la identificación de problemas comunes, la búsqueda de soluciones colectivas y la producción continua mejorada, lo cual demostrará ser, en diferentes contextos, un instrumento para mejorar la competitividad y favorecer el desarrollo de éstas.

La Red Productiva está definida como una alianza estratégica entre poblaciones de los municipios que enfrentan problemas comunes, y se complementa con otras para alcanzar eficiencia colectiva en la producción y administración, pudiendo así satisfacer los mercados nacionales e incursionar en los mercados internacionales. En ésta existirán relaciones de confianza, independencia, equidad, orientación directa de la demanda y oportunidades de desarrollo colectivas.

### **2.6.4. OBJETIVOS**

#### **2.6.4.1. Objetivo general**

Contribuir a elevar la competitividad en los municipios.



#### **2.6.4.2. Objetivos específicos**

- Constituir redes productivas en los municipios que sean capaces de alcanzar dinámicas de eficiencia colectiva y optimizar la inserción de estas en los mercados internacionales.
- Unificar a productores, empresarios y sector público en torno a un sólo objetivo.

#### **2.6.5. PILARES Y ACTIVIDADES**

Los pilares que sustentan este programa son cuatro:

##### **Pilar 1: Promoción de redes**

La promoción de redes se enfoca en fortalecer las relaciones de cooperación productiva y comercial entre las poblaciones, para un mejor posicionamiento competitivo a través de la formación de redes de producción con fines concretos y capacidad de acción colectiva.

Las principales actividades que se llevarían a cabo son:

- Establecimiento de un Consejo Estratégico (CE) conformado por el o los gobiernos municipales y la CANEB, mediante sus cámaras departamentales afiliadas, a fin de promover su participación en la ejecución del Programa.
- Facilitar la conformación de redes, la elaboración de planes estratégicos y de negocios a partir de la identificación de objetivos y estrategias comunes.

##### **Pilar 2: Facilitación al acceso a tecnologías productivas organizacionales**

La facilitación al acceso a tecnologías productivas organizacionales se orienta a mejorar la productividad y el desempeño competitivo de los productores que se asociarán en redes durante el desarrollo del Programa. Entre las principales actividades que se llevarán a cabo en el presente pilar se encuentran:

- Apoyar la selección y contratación de gerentes de las redes productivas ya conformadas.
- Revisión y consolidación de los planes estratégicos y de negocios acordados de cada red.
- Elaboración de planes de acción de la red, los cuales deberán consignar las actividades colectivas a desarrollar, así como los servicios a recibir.
- Brindar asesoría legal para apoyar la formalización operativa de la red conformada.
- Facilitar la contratación, por parte de la red, de los servicios de desarrollo empresarial (capacitación y asistencia técnica), para optimizar procesos

productivos y organizacionales destinados a adecuar la oferta sobre la base de los requerimientos de las demandas identificadas.

- Diseño y aplicación periódica de la Ficha de Evaluación de Satisfacción de los participantes.

### **Pilar 3: Facilitación del acceso a mercados**

La facilitación del acceso a mercados busca mejorar las capacidades de los participantes para comercializar sus productos y servicios en los mercados locales e internacionales, apoyando a su vez la identificación de nuevos o más clientes y mercados. Entre las principales actividades que se llevarán a cabo en el presente componente se encuentran:

- Identificación de oportunidades de negocios para la red y los consiguientes ajustes de oferta requeridos para abordarlos adecuadamente en términos de calidad y cumplimiento de estándares internacionales.
- Organización trimestral de encuentros para promover la oferta y articular comercialmente a la red.
- Diseño e implementación de estrategias comerciales concretas para cada red (participación en ferias, envíos de muestras, campañas de promoción genéricas, entre otros).

### **Pilar 4: Monitoreo y disseminación de resultados del Programa**

A través de este pilar se sistematizará la información referida al avance, se presentarán los principales indicadores de desempeño de la red y los participantes. Entre las principales actividades que se llevarán a cabo en el presente componente se encuentran:

- Realización de una Evaluación Participativa Anual del cumplimiento de los planes de acción de la red y sus participantes.
- Sistematización de las experiencias asociativas promovidas por el Programa.
- Difusión de los resultados del Programa a través de medios audiovisuales, publicaciones y otros.
- Organización de pasantías para técnicos del área del país.

## **2.7. RUEDAS DE NEGOCIOS**

*\*Ana Carola Balcázar y José Antonio Valdés*

### **2.7.1. ANTECEDENTES**

En sí, las ruedas de negocios brindan a los productores la posibilidad de reunirse en un espacio físico con potenciales compradores de cadenas comerciales de otros países, así como del nuestro. Además, entre las ventajas que esta misión inversa permite está que los compradores extranjeros tienen oportunidad de tener contacto directo, en origen, con sus proveedores, lo que facilita la generación de confianza y reduce los tiempos propios de la negociación comercial.

Una de las instituciones que viene promoviendo con éxito las ruedas de negocios es la Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia (CANEB) que, conjuntamente con sus cámaras departamentales de exportación, propone a los gobiernos municipales una alianza. Este trabajo conjunto puede traer los siguientes beneficios:

- Generar oportunidades de negocios.
- Promover un mayor acercamiento y fomentar el comercio con países latinoamericanos.
- Los participantes pueden ofertar y demandar productos y servicios de acuerdo a sus requerimientos, y cerrar operaciones comerciales satisfactorias.
- Desarrollar citas previamente establecidas con empresas interesadas en lograr acuerdos comerciales, alianzas estratégicas y/o transferencias de tecnología.
- Búsqueda de contrapartes que se adapten a sus intereses y objetivos.

Estos eventos pueden ser organizados en forma conjunta por los gobiernos municipales, sus productores y las cámaras departamentales de exportadores.

Las ruedas de negocios deben disponer de instalaciones confortables y espaciosas para la realización de reuniones de trabajo, servicio de Internet y equipamiento multimedia, servicio de cafetería y buffet, y personal auxiliar de sala en forma permanente. Además, deben existir módulos de charlas y conferencias en las que se llevarán a cabo diversas exposiciones y disertaciones a cargo de representantes de organismos públicos y privados, quienes abordarán temáticas de interés para los sectores productivos participantes.

### **2.7.2. CARACTERÍSTICAS**

#### **2.7.2.1. Exposición**

En las exposiciones, representantes de empresas nacionales e internacionales

---

\* Gerente general y técnico en comercio exterior de la Cámara Nacional de Exportadores - CANEB

se referirán a los principales productos y servicios que requieren para su operación, proyectos de inversión en ejecución y planificados, entre otros temas.

Previamente a la rueda de negocios se debe capacitar a los productores en formas de presentación y de negociación, así como también en operaciones de comercio exterior, entre otros temas.

#### **2.7.2.2. Rueda de Negocios**

Contempla entrevistas y presentaciones de oferta de productos y servicios de los productores con los expositores y otros representantes de las empresas clientes, organizadas previo al encuentro.

#### **2.7.3. PÚBLICO OBJETIVO**

##### **2.7.3.1. Expositores**

Son representantes de empresas nacionales e internacionales.

##### **2.7.3.2. Asistentes**

Los asistentes son representantes de las áreas comercial, ingeniería y proyectos de empresas, productores de los municipios, así como de empresas de otros sectores proveedores de las empresas expositoras.

#### **2.7.4. OBJETIVO GENERAL**

Es ampliar las oportunidades para construir vínculos comerciales entre las empresas y los productores de los municipios, tanto a nivel nacional como internacional.

La CANEB tiene un programa de ruedas de negocios y seminarios temáticos, dirigidos principalmente al sector productivo de los municipios, que incorpora a empresas exportadoras y representantes de sectores que son compradores del mercado interno.

#### **2.7.5. DEFINICIÓN**

Las ruedas de negocio son encuentros para la compra y venta de uno o varios productos, sin necesidad de tenerlos en la mano.

Éstas se realizan sobre la base de una convocatoria delimitada, en la cual los organizadores describen las especificaciones técnicas del producto o productos que se negociarán, así como el precio base de los mismos. Los participantes,

tanto compradores como vendedores, se comprometen a cumplir esas especificaciones y todos aquellos acuerdos y contratos que surjan del encuentro y, de no hacerlo asumir la multa que se les imponga.

### **2.7.6. MECANISMO**

El mecanismo para el establecimiento de una Rueda de Negocios contempla tres pasos:

#### **Paso 1:**

Se registran productores y productos que se ofrecen.

#### **Paso 2:**

Cada 30 días, un sistema informático revisa la base de datos de las empresas registradas, buscando las coincidencias y avisando a cada una de las partes que existe la posibilidad de hacer negocios.

#### **Paso 3:**

Se pone en contacto a las empresas y productores. En esta etapa se preparará al productor para su presentación y negociación. Cada participante recibirá su agenda de capacitación y su agenda con las reuniones concertadas en la que constarán los datos de la empresa a contactar, fecha, horario y número de mesa donde se realizará la reunión.

Debido a que los compradores son bastantes hábiles con respecto al manejo de los precios, el vendedor delegado para la Rueda de Negocio y la CANEB, mediante las cámaras departamentales afiliadas, prepararán a los productores en el conocimiento del movimiento del mercado (oferta y demanda), así como las proyecciones del mismo, costos de producción, manejo de volúmenes, negociación, garantías y seguros, y estrategias para despertar y preparar el espíritu de vendedor, es decir, "dejar en la finca el sombrero de productor agobiado para evitar una imagen de derrota frente al comprador".

Hay quienes, violando las reglas, hacen arreglos por debajo de la mesa, es decir, ya han acordado previamente los precios, haciendo que el resto solamente llegue a perder su tiempo. Eso lo hacen quienes tienen intereses creados y buscan beneficiarse de algunas concesiones adicionales (pueden ser de orden arancelario) que acompañan al sistema de bolsas o ruedas de negocios.

Otro de los riesgos es comprometer volúmenes que no se podrán cumplir o bajar tanto el precio que luego no se cubra los costos de producción.

Cuando llegan muchos oferentes pequeños es fácil que un gran comprador los maneje e imponga sin muchos problemas su precio.

Las cámaras departamentales de exportación orientarán a los productores sobre estos posibles riesgos y les ayudan, además, a solucionar problemas administrativos como técnicos para la producción de sus productos.

Tanto el oferente como el demandante se comprometen ante la entidad que convoca (CANEB en este caso) a cumplir con los contratos, para ello el organizador (cámaras departamentales de exportación) están autorizadas para darle seguimiento y resoluciones a cualquier conflicto por incumplimiento, así como de imponer multas a quienes quebranten lo acordado.

## **2.8. MISIONES COMERCIALES**

*\*Ana Carola Balcázar y José Antonio Valdés*

### **2.8.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN**

El comercio internacional se ha convertido, sin lugar a dudas, en una herramienta fundamental en el crecimiento y desarrollo de los países. Consientes de esta situación, es necesario que los productores y empresarios de los municipios bolivianos se integren a esta oportunidad de mercado.

En la actualidad, los productores de la mayoría de los municipios se encuentran desorientados sobre la actividad exportadora que podrían realizar, a esto se suma el hecho que no existe una cultura de exportación, además que los productores no están orientados ni apoyados por el Gobierno para producir a escala y acorde a la demanda de los mercados internacionales para poder exportar. También carecen de capital, tecnología y organización, por lo que precisan un apoyo de recursos financieros, formación y asistencia técnica, y capacitación para mejorar su capacidad productiva.

La falta de incentivos y promociones hacen que nuestros productores se vean limitados a la comercialización de sus productos en el mercado nacional; el Estado boliviano y las instituciones estatales relacionadas con el comercio no se preocupan de promocionar e incentivar a los productores del país, lo que origina que estos se vean limitados en la comercialización de sus productos. Es por esta razón que se debería tender a promocionar de forma directa los productos bolivianos en los mercados meta.

Con el ejercicio de esta iniciativa los beneficios serían los siguientes:

- Producción organizada.
- Optimización en los procesos.
- Acceso a nuevas tecnologías.
- Se maximiza la eficiencia en el uso de los recursos y se obtienen mejores resultados en la búsqueda de contrapartes.
- El respaldo institucional muestra una imagen de mayor responsabilidad y seriedad a las contrapartes extranjeras.
- Ampliar las oportunidades de negocios.

La Misión Comercial debe ir acompañada de una estrategia publicitaria destinada a despertar interés en el país receptor, dar prestigio a la misión y atraer al mayor número de participantes.

---

\* Gerente general y técnico en comercio exterior de la Cámara Nacional de Exportadores - CANEB

## **2.9.2. OBJETIVOS**

Las misiones comerciales buscan, fundamentalmente, promover los intereses comerciales de los municipios (sector público y privado) en los mercados internacionales, para que, de esta forma, éstos tengan la oportunidad de incursionar, fortalecer y diversificar sus operaciones productivas, comerciales e internacionales.

## **2.9.3. ÁMBITO**

Las misiones comerciales permiten a los municipios (sector público y privado) acceder de forma muy personal y directa (mediante entrevistas concertadas) a la potencialidad comercializadora de sus productos en los mercados interesados.

## **2.9.4. CARACTERÍSTICAS**

Se trata de un viaje realizado por representantes de los municipios (gobierno municipal y sector privado), a un mercado extranjero, con la finalidad de tener contacto directo con los importadores o distribuidores, para dar a conocer sus productos, profundizar en el conocimiento de la demanda y de la distribución y valorar las posibilidades reales de venta de sus productos.

### **2.9.4.1. Fases y actividades**

Las misiones comerciales comprenden cuatro fases que son imprescindibles para lograr los fines deseados;

#### **Primera fase**

- Los gobiernos municipales, conjuntamente con los productores, deben identificar el o los productos en los cuales tienen ventajas de producción.
- Visita de los técnicos<sup>8</sup> a los gobiernos municipales y productores para concretar con exactitud sus objetivos.
- El futuro exportador estudia mercados potenciales y elige a aquel o aquellos destinos que considera más adecuados.

#### **Segunda fase**

Implica la construcción de un centro en el cual todos los productores puedan depositar su producción para su acondicionamiento (si se requiere). Se debe definir el envase que será presentado al consumidor final, el empaque que integra

---

<sup>8</sup> Podrían ser de la Cámara Departamental de Exportadores puesto que este programa es parte de la oferta de las Cámaras.



lotes comerciales del producto envasado y el embalaje de transporte y/o exportación que permitirá acondicionar el producto empacado en unidades de carga para su transporte nacional e internacional.

### **Tercera fase**

- Recogida y envío de muestras y catálogos.
- Capacitación en negociación comercial internacional.
- Envío de mailing y posterior contacto telefónico con las empresas importadoras seleccionadas.
- Concertación y confirmación de agendas.
- Recopilación de información acorde con el sector objeto de la misión.
- Estadísticas sobre importaciones y exportaciones en el sector.
- Asesoría integral en exportación de mercancías (barreras arancelarias y no arancelarias).
- Asistencia administrativa.

### **Cuarta fase**

- Realización de la misión comercial.
- Reunión con las empresas participantes para informar a los empresarios de los detalles de los mercados en destino, programa de trabajo y aspectos comerciales del viaje.
- Gestión de toda la logística del viaje y apoyo económico.
- Misiones comerciales.
- Visita a las empresas interesadas (entrevista personal, entrega de catálogos y muestrarios).
- Asesoría integral en despacho aduanero.
- Defensa del sector contra prácticas desleales de comercio internacional.
- Seguimiento posterior de la misión.

#### **2.9.5. FORMA DE EJECUCIÓN**

La CANEB, mediante las cámaras departamentales de exportación, organiza misiones comerciales en el extranjero, mediante las cuales se promueven los productos bolivianos, se concretan oportunidades de negocios y se exploran nuevos mercados.

El control de la Misión puede estar a cargo de los gobiernos municipales, asesorada y colaborada por su cámara departamental de exportadores y éstas con su Dirección de Promoción, quienes se encargarán de realizar una agenda de negocios para los municipios.

## **2.9. ESTRATEGIA COMERCIAL**

*\*Viviana Parada Dávalos*

### **2.9.1. ANTECEDENTES**

¿Por qué muchas empresas han desaparecido sin haberse desarrollado, u otras que hace muchos años empezaron no han crecido ni han mejorado?

Existen muchas explicaciones para estas interrogantes, pero una de las razones más importantes es que las empresas orientan su comercialización sólo a los productos y servicios que prestan, y no ha satisfacer necesidades crecientes y específicas de un mercado que se ha vuelto cada vez más impredecible.

Actualmente, el crecimiento de las empresas no es sólo una preocupación de los dueños de éstas, sino también de los gobiernos municipales donde se encuentran. Si ambos funcionaran de manera aliada crearían una serie beneficios para toda la población, entre ellos la generación de más y mejores empleos, contribución con mayores impuestos para el municipio, y mayores inversiones privadas y públicas.

Si se realiza un análisis rápido de las empresas o instituciones que utilizan la Estrategia Comercial, se llega a la conclusión que son pocas las que aplican estos conocimientos, pues desconocen su real utilidad, consideran que es un gasto innecesario y no una inversión que no puede provocar cambios muy favorables en las empresas.

Sin embargo, hay experiencias en municipios donde se está capacitando a los emprendedores, autoridades y técnicos municipales, sobre la importancia y la necesidad de utilizar diversas herramientas empresariales, y una de ellas es la Estrategia Comercial. En muchos casos se tienen ya resultados positivos, lo que ha provocado que otros gobiernos municipales estén ejerciendo su rol como promotores del desarrollo en sus localidades y así los microempresarios rurales empleen conocimientos empresariales con el apoyo de instituciones superiores educativas y organizaciones no gubernamentales.

En este sentido, es importante resaltar que el uso de la Estrategia Comercial es útil no solamente para el sector empresarial o para quienes crearán una empresa, sino también para las instituciones sin fines de lucro, como los gobiernos municipales, unidades educativas, hospitales, y otras que pueden obtener grandes beneficios con la aplicación de acciones de este tipo.

---

\* Agente de Desarrollo Económico Local.

### 2.9.2. ESTRATEGIA COMERCIAL

Es el conjunto de acciones del área de comercialización, relacionadas con las decisiones de la mezcla comercial, y son: producto<sup>9</sup>, precio<sup>10</sup>, plaza<sup>11</sup> y promoción<sup>12</sup>. Están dirigidas al grupo objetivo de la empresa en un mercado geográfico, considerando las reacciones de los distintos participantes del mercado y con el objetivo de inclinar las preferencias de los consumidores a favor de la empresa<sup>13</sup>. Las cuatro "p" (precio, producto, plaza y promoción) son de suma importancia, pues cualquier pequeña o gran decisión que se tome respecto a ellas afectará a la empresa.

La Estrategia Comercial debe ser diseñada sobre la base de las necesidades que surgen en el mercado; una vez identificadas deben adecuarse los recursos con que cuenta la empresa, para así elegir las variables que van a ser utilizadas en la formulación de la misma.

Las empresas deben elaborar productos o servicios que sirvan de satisfactores a las necesidades del mercado. Según la jerarquía de las necesidades, éstas se van ordenando por importancia. Las necesidades son: Fisiológicas (hambre, sed); de seguridad (protección, seguridad en el trabajo); sociales (sentido de pertenencia, amor); de estima (reconocimiento, posición), y de autorrealización (autodesarrollo y actualización)

### 2.9.3. OBJETIVOS

La Estrategia Comercial tiene como objetivo determinar cuáles de las alternativas de decisión son las correctas a tomar respecto al producto, el precio, la plaza y la promoción. La información previa que se ha recolectado servirá para tomar las mejores decisiones y mejorar las ventas e ingresos de la empresa. El empresario, luego de obtener la información, tiene que tomar decisiones; por lo general, se le presentan varias alternativas de decisión, por ejemplo, cuándo

<sup>9</sup> Producto es cualquier cosa que puede ofrecerse a la atención del mercado para su adquisición, uso o consumo, que puede satisfacer una necesidad. (La Estrategia Comercial.. un plan necesario. Eugenio Andrews García).

<sup>10</sup> Precio es la cantidad de dinero que se cobra por un producto o servicio, suma de valores que el consumidor intercambia por el beneficio de tener o usar el producto o servicio. (Dirección de Mercadotecnia; Kotler Philip).

<sup>11</sup> Plaza es la política de distribución trata de establecer como aproximar los productos y servicios a la clientela real y potencial de la manera más satisfactoria para ella y rentable para la entidad. (El marketing en la Oficina Bancaria; CERVERO Joseph).

<sup>12</sup> Promoción es el conjunto de actividades ( publicidad, promoción de ventas, relaciones públicas etc.) con los que la empresa hace que sus productos o servicios sean conocidos, distribuidos y adquiridos por los consumidores, mediante el uso de medios de comunicación y persuasión personales e impersonales a fin de asegurar una demanda que satisfaga los objetivos comerciales. (Cátedra de Publicidad y Promoción, UARGM; Borja Juana).

<sup>13</sup> La Estrategia Comercial.. un plan necesario. Eugenio Andrews García.

realiza una investigación de mercado para su producto, quizás una de las alternativas sea enfocarse a un mercado cuyos productos son de baja calidad y bajo precio; ésta decisión tendrá sus ventajas y desventajas. Por el contrario, puede presentarse la alternativa de elaborar productos de alta calidad con alto precio e igualmente tener sus ventajas y desventajas.

#### **2.9.4. PROCEDIMIENTO PARA SU IMPLEMENTACIÓN**

Para la elaboración de una Estrategia Comercial se tiene que realizar previamente:

##### **a. Diagnóstico de la empresa y su entorno**

El diagnóstico es un procedimiento sistemático e integral que se realiza con el objeto de examinar la situación, detectar las verdaderas causas de los problemas, evaluar la importancia de cada una para encontrar o seleccionar las soluciones más adecuadas<sup>14</sup>.

Uno de los métodos para realizar un diagnóstico es el FODA<sup>15</sup>: fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.

Una vez realizado el diagnostico se puede detectar la causa de los problemas que tiene la empresa; esto se encuentra en las debilidades y amenazas.

##### **b. Investigación de mercado**

Es una técnica que permite recopilar datos sobre cualquier aspecto que se desee conocer, para, posteriormente, interpretarlos y hacer uso de ellos. Sirve al comerciante o empresario para realizar una adecuada toma de decisiones y lograr la satisfacción de sus clientes<sup>16</sup>. El microempresario, antes de elaborar o de introducir un nuevo o renovado producto, (por ejemplo: Refrescos de tamarindo) tiene un sin número de interrogantes: ¿Quiénes son sus clientes?, ¿Dónde están? ¿Cuáles son sus necesidades? ¿Qué es lo que prefieren de su producto? ¿Cuán a menudo y cuántos productos compran? ¿Cuándo compran? ¿Cuánto dinero están dispuestos a pagar por el producto?, ¿Quiénes son sus competidores? ¿Cuál es la cualidad de sus productos y cuáles son sus precios? Conocerá todas estas las respuestas a través de la investigación de mercado.

El desarrollo de la Estrategia Comercial requiere la definición de dos elementos claves:

<sup>14</sup> Diagnóstico, Centro de ayuda para el desarrollo internacional; Luchessa Hector.

<sup>15</sup> Innovación tecnológica para la Capacitación de micro y pequeños empresarios. CEFE, Profom - GTZ

<sup>16</sup> Material de la Especialidad de Proyecto Públicos y privados de la UARGM; Módulo Investigación de Mercado y Estadística Básica.

### **a. Mercado objetivo**

Es un grupo de clientes hacia los cuales una empresa puede dirigir sus productos ó servicios<sup>17</sup>.

El concepto de mercado objetivo es fundamental para que las acciones que la empresa desarrolle estén destinadas a satisfacer de la manera más eficiente las necesidades de los compradores reales y/o potenciales.

Las microempresas muchas veces desconocen su mercado objetivo, pues se dirigen a los clientes como si fueran todos. Es el caso de muchos artesanos, cuyos productos cuentan con características que pueden satisfacer a un mercado objetivo, como por ejemplo a turistas extranjeros entre 30 a 50 años del género masculino, de un nivel socioeconómico medio. Al no haber identificado éste como su mercado objetivo, realizan esfuerzos poco útiles, orientando sus productos a todos los visitantes.

### **b. La Mezcla Comercial**

La Mezcla Comercial es el conjunto de variables controlables de mercado (producto, precio, plaza y promoción) que prepara la empresa para producir la respuesta que desea en su mercado.

El empresario, al tomar decisiones comerciales sobre aquellas variables que controla (mezcla comercial) y en caso que las decisiones que se tome en cualquiera de estas variables sea correcta, tendrá reacciones favorables en las utilidades de la empresa; en caso que las decisiones no sean las correctas provocará pérdidas para su negocio. Algunos errores comunes que cometen algunos empresarios es querer aumentar sus ventas y decidir disminuir el precio de su producto, para ello disminuyen también la calidad del mismo. Estas decisiones sobre las variables las hacen sin antes tener información verdadera sobre las necesidades de sus clientes actuales y potenciales, lo que provoca que disminuyan sus ventas, pues sus clientes estaban comprando sus productos por la calidad que tenían y no por el precio.

En el caso de las decisiones de promoción, es común que microempresarios participen en ferias o exposiciones que muchas veces no colman sus expectativas, generalmente esto sucede porque desconocen su entorno y su propia empresa, y otras veces porque no participan de la feria adecuada donde irán realmente sus clientes reales o potenciales.

Cada empresa es diferente y puede tomar decisiones sobre el producto que

---

<sup>17</sup> Mercadeo de Servicios. Cowell W. Donald

elabora, sobre el precio que cobra por éste, los medios que utiliza para distribuirlos y para hacerlo conocer. Es importante que antes de tomar cualquier decisión busque información sobre las variables que no puede controlar, como: la conducta del consumidor, las decisiones de las empresas competidoras, políticas de gobierno o situaciones climatológicas.

Una vez que se ha recabado la información del análisis de la empresa y su entorno, y de las necesidades del consumidor, toda esta información servirá para la realización de una Estrategia Comercial efectiva.

### **2.9.5. BENEFICIOS DE UTILIZAR LA ESTRATEGIA COMERCIAL**

Algunos de los beneficios al utilizar una Estrategia Comercial son:

- Abrir o ampliar mercados para productos.
- Se podría evitar la desaparición de muchos emprendimientos y el desanimo de los empresarios al perder sus inversiones.
- Se aprovecharía mejor los recursos de las empresas, gobiernos municipales y ONG's al promover acciones de capacitación para productos con demanda en el mercado y potencial de venta.
- Asegurar e incrementar los empleos en las empresas.
- Introducir un nuevo o renovado producto o servicio.
- La empresa podrá superar los cambios imprevistos del mercado, evitando el cierre de la misma.
- Aumentar el nivel de ventas y, por ende, las utilidades.

## **2.10. CENTROS DE ACOPIO**

*\*Luis García Rospigliosi*

### **2.10.1. ANTECEDENTES**

La idea del Centro de Acopio nació ante la necesidad de competir en el mercado por volumen y calidad. El pequeño productor, no tenía decisión sobre el precio final de su producto y el intermediario hacía bajar la rentabilidad del cultivo al pagar un precio más bajo que el precio real de mercado.

Las experiencias de centros de acopio y procesamiento en Bolivia han sido bastante desarrollados. Fundamentalmente se destinan a la producción agropecuaria, aunque en su sentido amplio un Centro de Acopio puede consistir en instalaciones ubicadas y administradas bajo el régimen de Zona Franca, Depósito Libre, Puerto Libre, Depósitos Aduaneros u otros, siempre y cuando las operaciones que se efectúen a los bienes en dichas instalaciones sean mínimas y con el objeto de asegurar su conservación y/o custodia, así como su posterior distribución al territorio de las partes.

Los centros de acopio en nuestro país tienen principalmente la finalidad de apoyar al micro y pequeño productor rural, dotándole de espacios que les permitan contar con mayores volúmenes, lo cual mejora sus condiciones al momento de negociar el precio.

Por otra parte, los centros de acopio se han definido como instalaciones que permiten acopiar materia prima<sup>18</sup> para su posterior transformación y generación de valor agregado. Este aspecto debe ser muy tomado en cuenta por los gobiernos municipales, ya que uno de los mayores problemas con que tropiezan nuestros productores justamente consiste en la imposibilidad de adquisición de materia prima de primera.

A este fin, los gobiernos locales y el gobierno nacional deben generar políticas públicas de fomento y protección a la mano de obra nacional, impidiendo o castigando impositivamente la exportación de materia prima.

### **2.10.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **2.10.2.1. Concepto**

Lugar donde convergen uno o diferentes productores con su producto, con o sin infraestructura de frigorífico.

---

\* Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. luisdurval@yahoo.es

<sup>18</sup> Este proceso de acopio de materia prima se da sobre todo en el sector de cueros y madera para los trabajadores artesanos.

### **2.10.2.2. Características**

Los centros de acopio entonces se definirán como espacios que permiten ciertas condiciones mínimas al pequeño y mediano productor. Dentro de estas condiciones mínimas están los siguientes servicios<sup>19</sup>:

- Desempaque
- División
- Clasificación
- Empaque
- Embalaje
- Reempaque
- Reembalaje
- Remarcación
- Etiquetado
- Distribución y venta de mercancías

Es fundamental que el gobierno local y el gobierno nacional definan ciertas condiciones de apoyo y fomento a la creación de los centros de acopio. El éxito de éstos estará en relación al cumplimiento de las siguientes condicionantes:

- Régimen impositivo favorable.
- Preferencia en la adquisición de productos de origen nacional.
- Preferencia en la generación de valor agregado.
- Facilitación en los procesos de obtención de normas de calidad.
- Fomento a procesos de fortalecimiento de organizaciones de micro y pequeños productores.
- Para el caso específico de los centros de acopio, establecer políticas de desarrollo humano, no solo de desarrollo económico.

### **2.10.3. OPERATIVIDAD**

- El área de acopio debe estar cubierta y protegida, para evitar contaminaciones.
- El lugar debe ser limpio y ordenado.
- Estar lejos de focos de contaminación.
- El área de acopio debe estar contemplada en un programa de limpieza e higiene.
- El producto no debe entrar en contacto con el suelo.
- Deberá contar con agua potable o potabilizada.
- Servicios higiénicos.
- Lugares específicos para el depósito de desechos.

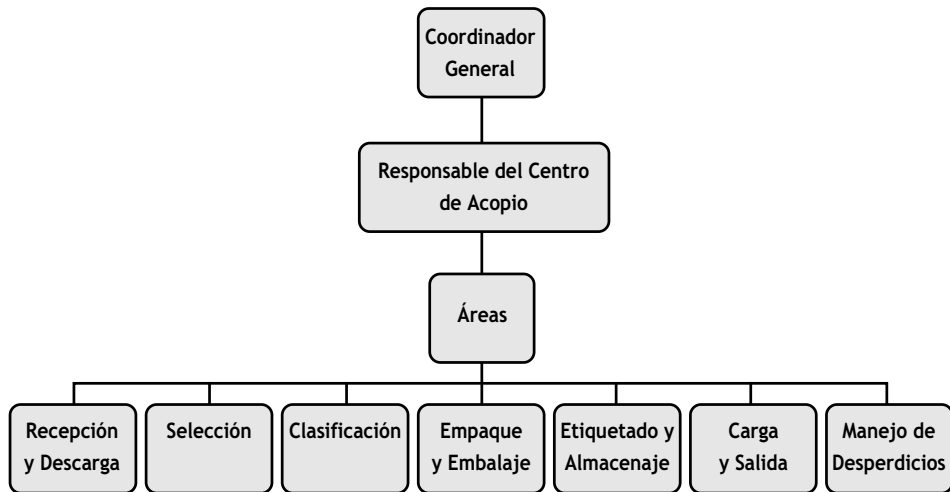
---

<sup>19</sup> En ningún caso estos procesos mínimos otorgarán origen al bien.



- Contar con normas de calidad y manejo de desechos
- Registros respectivos.

Los centros de acopio necesitan contar con una instancia de administración y control, la propuesta se puede observar en la gráfica siguiente:



#### 2.10.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN

El objetivo es el de promover la generación de ingresos a través de una mayor posibilidad de negociación de precios, permitiendo al micro y pequeño productor contar con espacios para el almacenamiento de sus productos.

Para la implementación de los mismos es necesario tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Disponibilidad de infraestructura adecuada.
- Ubicación.
- Servicios básicos mínimos (agua y energía eléctrica).
- Acuerdos y contactos con organizaciones productivas locales.
- Distribución de espacios.
- Elección de un directorio.
- Definición de estrategias de comercialización.
- Condiciones para el almacenaje y distribución de materia prima (\*).

(\*) Si corresponde

### **2.10.5. EJECUTORES**

- Gobierno Municipal
- Productores Locales
- Comercializadores

Los gobiernos municipales deben promover el acopio y el procesamiento de productos a pequeña escala, no sólo como una actividad sostenible, generadora de ingresos y tendiente a la seguridad alimentaria de los hogares, sino también como un medio para mejorar la cantidad y calidad, así como la disponibilidad de los mismos para los consumidores.

## **2.11. CENTROS ARTESANALES**

*\*Luis García Rospigliosi*

### **2.11.1. ANTECEDENTES**

La artesanía boliviana se encuentra entre las más variadas del mundo. Su diversidad, colorido, creatividad y múltiple funcionalidad hacen de ella una actividad fundamental, no sólo para la preservación y revalorización de la identidad nacional, sino también para la supervivencia de miles de familias que generan a partir de esta actividad económica su empleo y sus fuentes de ingreso.

El sector artesanal en Bolivia es uno de los sectores productivos más desatendidos por el Estado Nacional. Son más de 19 años que los distintos gobiernos de turno no han demostrado el interés necesario para aprobar la propuesta de Ley de Apoyo y Fomento al Sector Artesanal. Esta falta de voluntad política impide a este sector contar con acciones concretas.

Actualmente, la producción de artesanía es una actividad que pretende rescatar la cultura nacional. La revalorización del patrimonio artesanal genera un fortalecimiento de la identidad cultural, étnica y nacional. Además se constituye en una fuente de trabajo urbano y rural importante en zonas de escasos recursos. El trabajo artesanal tiene una dimensión familiar y comunitaria muy importante, impacta sobre procesos migratorios y se define como una actividad productiva con una alta capacidad de absorción de mano de obra.

En conclusión, el trabajo artesanal representa, para la mano de obra boliviana, una alternativa digna de trabajo que, entre otras, cosas le permite una relativa estabilidad económica.

Por otra parte, se define como la actividad productiva fundamental del desarrollo turístico. Los centros artesanales deben establecerse como espacios de atracción turística, consiguientemente, los mismos deben mejorarse e implementarse a través de la adecuación de políticas de fomento y la consolidación del mercado interno, así como un agente dinamizador de la economía local.

Es prioritario visualizar al sector artesanal como una actividad productiva con altas capacidades de exportación, posicionándose de esta forma como una actividad potencial para la generación de divisas para el país.

---

\* Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. luisdurval@yahoo.es

## **2.11.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

### **2.11.2.1. Concepto**

Los centros artesanales son espacios físicos que agrupan artesanos de distintos rubros, como calzados, carpintería, modistos, sastres, orfebres, panificadores, peluquería, pastelerías, etc. Los mismos proveen de equipamiento y materia prima necesaria para desarrollar esta labor. Asimismo, se constituye como el espacio donde se implementan acciones de promoción y comercialización.

Es también un espacio físico que permite a los artesanos desarrollar procesos de capacitación y asistencia técnica, alcanzando mejores niveles de producción.

### **2.11.2.2. Características**

Los centros artesanales se caracterizan por ser instalaciones o espacios en los cuales se desarrollan actividades productivas, de comercio y transformación, que pretenden fundamentalmente generar procesos de revalorización de la cultura.

Estos centros, por los bajos costos de implementación, operación y mantenimiento (a diferencia de los Parques Industriales, Tecnológicos y Maquicentros) viabilizan su aplicabilidad.

Es importante mencionar que los centros artesanales no deben establecerse como ferias ambulantes o espacios temporales; su importancia e impacto en la economía y cultura nacional exigen que sean espacios productivos permanentes.

Los centros artesanales, por su condición y aporte al turismo nacional, y utilizando instrumentos de desarrollo como la Estrategia Fiesta - Feria - Premio - Mercado<sup>20</sup>, deben implementarse a través de los gobiernos municipales y ser considerados como una de las prioridades de apoyo y fomento al sector productivo, fundamentalmente en lo que refiere a las organizaciones de micro y pequeños productores.

## **2.11.3. OPERATIVIDAD**

En síntesis, la finalidad principal del Centro Artesanal es la de rescatar y mantener vigente el valor y la cultura boliviana y, a la vez, proteger y garantizar una mejor comercialización en el territorio nacional con posibilidades de acceso al mercado internacional.

---

<sup>20</sup> La propuesta de desarrollo del sector artesanal (CSTAB), resultado del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, se denomina Estrategia Productiva Integral Fiesta-Feria-Premio-Mercado.

Para esto, es preciso crear un entorno productivo adecuado, el que deberá ser generado a partir de los distintos gobiernos locales, incluyendo como parte de su Estrategia de Desarrollo Productivo los siguientes objetivos:

- Favorecer la generación de organizaciones artesanales a través de aquellos individuos que cuenten con una profesión independiente, representando de esta forma una de las mejores oportunidades de inserción en el mercado laboral.
- Permitir a los artesanos presentes en los centros artesanales mejorar su competitividad, acceder a nuevos mercados y/o desarrollar nuevos productos o servicios para generar crecimiento y empleo.

#### **2.11.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN**

Los gobiernos municipales deben incluir dentro de sus objetivos el desarrollo e implementación de centros artesanales, identificando a estos como instrumentos para el crecimiento de la economía local y fuentes de generación de empleo permanentes.

##### **2.11.4.1. Generación de entorno adecuado**

###### **a. Promover el desarrollo de organizaciones artesanales.**

- Entorno fiscal adecuado.
- Entorno administrativo ajustado a procesos artesanales.
- Entorno financiero, acceso a crédito.
- Entorno técnico, capacitación y asistencia técnica.

###### **b. Mejorar proceso de productividad y competitividad mediante innovación técnica.**

- Acceso a la información, tecnología y comercio electrónico.
- Promover el intercambio de prácticas y conocimientos.
- Organizar sistemas productivos acordes a las características del sector artesanal.
- Facilitar el acceso de los artesanos a mercados nacionales e internacionales.
- Desarrollar una cultura para procesos de formación y capacitación.
- Generar dinámicas que permitan conocer el mercado y la relación oferta - demanda.
- Divulgar prácticas de gestión empresarial.
- Fomento a procesos continuos de ajuste y evaluación.

### **2.11.5. EJECUTORES**

- Gobierno nacional.
- Gobierno departamental.
- Gobiernos locales.
- Organizaciones artesanales locales.
- Instancias públicas y privadas relacionadas al sector turístico.

## **2.12. MAQUICENTROS O CENTROS DE MÁQUINAS**

*\*Luis García Rospigliosi*

### **2.12.1. ANTECEDENTES**

Los maquicentros en Bolivia surgen como respuesta a la necesidad de mejorar los procesos de exportación a los Estados Unidos de Norteamérica, en el marco del ATPDEA. Esta propuesta pretendía una alianza entre los micro y pequeños empresarios con el sector exportador.

Para esto se preparó el Decreto supremo 27579, que tiene por objeto ampliar el alcance del Fondo para Maquicentros y Encadenamientos Productivos.

Los resultados de esa propuesta de acuerdo quedó truncada por varias razones, una de ellas y la de mayor preponderancia se refiere a que las condiciones económicas y de infraestructura ofrecidas a los micro y pequeños empresarios iban desmejorando día a día, hasta que estas fueron desestimadas en su totalidad.

Actualmente, existen en el territorio nacional algunos maquicentros, los cuales no están cumpliendo con el concepto inicial con que fue creado. Estos maquicentros han reducido su interés a espacios físicos en los que existen empleados no socios, los cuales desarrollan ciertos productos para ser exportados.

Es necesario retomar el concepto inicial con que fueron creados para de esta forma y con la participación de todos los estratos productivos se puedan mejorar las condiciones de acceso al mercado internacional.

### **2.12.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **2.12.2.1. Concepto**

Los maquicentros o centros de máquinas son espacios de servicios de producción y capacitación, implementados con maquinaria industrial. En estos espacios trabajan empresarios con mercados consolidados, en alianza con micro y pequeños productores organizados por línea de producción, realizando trabajos de confección o de acabado.

#### **2.12.2.2. Características**

Los maquicentros son otra manera de generar condiciones productivas, pero a diferencia de otras instalaciones de apoyo y fomento a la producción, el maquicentro busca el acceso al mercado internacional.

---

\* Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. [luisdurval@yahoo.es](mailto:luisdurval@yahoo.es)

En primer lugar, trata de consolidar la oferta, es decir la capacidad de responder a pedidos de grandes cantidades, aspecto que no sería posible si los productores o empresarios trabajan de manera aislada.

Por otra parte, permite contar con ciertas ventajas comparativas, como la posibilidad de control de calidad, normas de seguridad y por último la eficiencia en el uso de recursos y tiempos. Un maquicentro debe contar con la logística necesaria y con servicios básicos adecuados, debe ser capaz de impactar sobre procesos en línea que permitan bajar los costos de producción y, a la vez, uniformizar los productos acabados.

Uno de los aspectos de mayor importancia es la posibilidad de contar con procesos de capacitación y asistencia técnica, los cuales preparan al micro y pequeño productor en procesos de búsqueda y consolidación del mercado internacional.

La participación de las distintas instancias públicas juega un rol fundamental en el éxito o fracaso de los mismos, ya que deben ser capaces de generar las condiciones apropiadas para mejorar los procesos de exportación. Se debe simplificar los trámites, reducir los costos para la creación de nuevas empresas y elaborar políticas que permitan que las mismas sean sostenibles, pero, sobre todo, generar procesos de inclusión y participación de todas las unidades productivas, fundamentalmente en lo que refiere a las organizaciones de micro y pequeños empresarios.

### **2.12.3. OPERATIVIDAD**

En principio, los pequeños empresarios participan de los maquicentros con sus propias herramientas de trabajo. El espacio destinado para este fin, antes del traslado, necesitará de algunas inversiones adicionales para contar con un centro de máquinas apropiado, capaz de responder a contratos por líneas de producción y en cantidades adecuadas para su exportación.

Para la operatividad del maquicentro, se deben tomar en cuenta algunas consideraciones:

- Diagnóstico y condiciones del mercado.
- Identificación de unidades productivas relacionadas con la demanda.
- Conformar asociaciones o consorcios.
- Normativa.
- Acuerdos y contratos.
- Procesos de capacitación y asistencia técnica.
- Desarrollo de planes de trabajo.



#### 2.12.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN

El objetivo de los maquicentros refiere a la capacidad de generar productos acabados con capacidad de exportación, en los cuales los procesos productivos y las mejoras incorporadas en los mismos definen mejores condiciones de productividad y competitividad.

Para su implementación es necesario, no de manera limitativa, desarrollar las siguientes actividades:

1. Conformar asociaciones o consorcios de varios talleres, de modo que se pueda reunir un número de personas para producir en escala mediana. Como ejemplo debemos señalar que para el sector de confección deberían poder reunir una capacidad de producción de 100.000 prendas/mes. Si bien esta cifra es indicativa, esto dependerá de los contratos que se establezcan entre los maquicentros y el comprador.
2. Diagnóstico. Se debe realizar el diagnóstico del consorcio o asociación para analizar si el maquicentro puede ser viable y puede insertarse en una cadena productiva de exportación. En este diagnóstico se deberán identificar: a) si la asociación tiene potencial para conformar un maquicentro y b) las actividades necesarias para elaborar un Plan de Negocios
3. Capacitación. En caso de ser necesario, se puede pensar en cursos de capacitación para micro y pequeños productores sobre temas de comercio exterior, formas asociativas reconocidas por el Código de Comercio, etc.
4. Identificación de la infraestructura física (galpón) necesaria para la instalación del maquicentro. Uno de los factores importantes es la identificación de la infraestructura necesaria para el funcionamiento del maquicentro. Es importante que este galpón ofrezca ciertas condiciones mínimas para implementar procesos productivos eficientes, realizar controles de calidad y establecer medidas de seguridad laborales. Adicionalmente, algunas de las características que debe tener la infraestructura física son las siguientes:
  - Superficie del terreno: 1.500 m<sup>2</sup> (referencial)
  - Galpón de producción: 1.000 m<sup>2</sup> (referencial)
  - Acceso a servicios básicos: Agua, energía eléctrica y alcantarillado, gas natural, etc.
  - Vías de acceso para vehículos pesados.

Se debe hacer notar que tanto las prefecturas como los municipios tienen inmuebles que podrían habilitarse para la instalación de los maquicentros. En

tal caso, la prefectura o municipio correspondiente puede participar en el emprendimiento para dar viabilidad al proyecto.

5. Plan de Negocios. Si luego del diagnóstico preliminar se establece que el consorcio o asociación tiene potencial para conformar un maquicentro, se deberá elaborar el Plan de Negocios. Éste debe mostrar la inserción del futuro maquicentro a una cadena productiva de exportación. Es decir que se debe analizar, además de la capacidad de producción del futuro maquicentro, la conexión con empresas proveedoras de materia prima, así como el encadenamiento con empresas comercializadoras o la venta directa al mercado de exportación.
6. Dar una figura legal a esta asociación o consorcio. Paralelamente al proceso de elaboración del Plan de Negocios, lo adecuado es que la asociación pueda constituirse en una persona jurídica reconocida por el Código de Comercio: Sociedad Accidental, Sociedad de Responsabilidad Limitada (S.R.L.), Sociedad Anónima u otras.

A esto se debe sumar como medida de apoyo y fomento a la producción las siguientes condicionantes:

- Preferencias tributarias municipales.
- Energía a precios favorables.
- Ubicación adecuada.
- Infraestructura compartida.
- Saneamiento.
- Tecnologías de la comunicación.
- Capacitación y asesoramiento empresarial.
- Políticas locales de fomento a las exportaciones.

#### **2.12.5. EJECUTORES**

- Gobierno central, departamental y municipal.
- Instancias descentralizadas y desconcentradas del Estado.
- Centros e institutos de capacitación.
- Organizaciones de micro y pequeños productores.
- Empresa privada en general.

Los maquicentros se desarrollan en el marco de una relación privado - privado, por consiguiente la participación del gobierno local, departamental y nacional se relaciona con procesos de generación de política pública que impacte sobre la transformación de procesos productivos, generación de fuentes de empleo permanentes y reorientación de la inversión pública.

## 2.13. CENTROS DE PROMOCIÓN TURÍSTICA

*\*Marcelo E. Arce García*

### 2.13.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

El turismo es una industria que mueve en Bolivia el 4,5 % del PIB, y representa el 12% de las exportaciones totales del país, compitiendo con el gas o la soya. El efecto multiplicador de este sector es uno de los más grandes, ya que sus beneficios involucran a una parte muy importante de la población.

En Bolivia el flujo turístico receptivo<sup>21</sup> fue de 390.888 turistas<sup>22</sup> y, en general, ha presentado un crecimiento de 12% en el periodo 1999-2004. En muchos casos este flujo turístico se ha orientado al área rural, principalmente a áreas protegidas, esto se puede ver en el crecimiento del 120%<sup>23</sup> de los flujos turísticos a éstas, en el mismo periodo 1999-2004.

Contra poniendo las últimas dos cifras se ve un cambio de tendencia de los flujos de visitantes, que ha migrado de una orientación urbana de turismo clásico hacia el ecoturismo. Esto ha incentivado a muchos municipios a priorizar labores en el área de turismo, en el entendido de poder mejorar la economía local.

En la mayor parte de los casos, esta priorización responde a potencialidades turísticas, es decir, se planifica con relación al producto, pero, en contraposición, muy pocas veces se evalúa desde la perspectiva del mercado, es decir, de las posibilidades de tener compradores para "nuestro producto".

Este tipo de planificación suele llevar al fracaso de los proyectos, lo que se asocia a un gasto de recursos y tiempo que no es compensado por un flujo turístico, es decir que el proyecto no presenta una relación costo-beneficio positiva para las inversiones que se realizan.

En otros casos, se asocia un proyecto turístico inmediatamente con infraestructura, es decir hoteles, centros de atención, etc., y se olvida que el turismo es un servicio que está centrado en relaciones humanas, y esto, en última instancia, requiere de capacitación.

En conclusión, la principal recomendación es empezar cualquier emprendimiento con un estudio de mercado y de factibilidad del proyecto, y asegurarse que éste

---

\* Responsable ecoturismo, Conservación Internacional

<sup>21</sup> Turistas que llegan a Bolivia, no incluye turistas que se desplazan dentro de Bolivia.

<sup>22</sup> Estadísticas de Turismo del Viceministerio de Turismo.

<sup>23</sup> Análisis propio, con base en estadísticas del VMT y Servicio Nacional de Áreas Protegidas

responda a los requerimientos financieros, sociales, culturales y ambientales que se quieren conseguir, lo cual asegurará, por un lado, que el proyecto tenga una inversión adecuada, es decir, de acuerdo al tamaño del mercado, a las necesidades de infraestructura y al atractivo.

Es importante tener en cuenta la normativa en materia de turismo planteada por la Ley 2074 par I N.13 y Ley 2028 en su artículo 16, en la cual se indica que son atribuciones de los municipios:

- La planificación y formulación de proyectos turísticos en su jurisdicción, en coordinación con los lineamientos y políticas del Plan de Desarrollo Departamental.
- Contar con un inventario de atractivos turísticos municipales.
- Organizar ferias y festividades turísticas.
- Velar por el ornato y mantenimiento de plazas, parques, paseos y demás sitios turísticos e históricos de la localidad.
- Realizar y mantener el señalamiento vial y señalización turística en su localidad
- Velar y apoyar a la unidad de turismo departamental de su jurisdicción, por una prestación de servicios adecuada en su municipio.
- Fomentar la actividad turística con los incentivos impositivos municipales para desarrollarla.
- Coadyuvar con la Policía Turística a través del cuerpo de la policía municipal, para velar por la seguridad de las actividades turísticas y de los turistas.

### **2.13.2. CARACTERÍSTICAS**

Se deberá encarar cualquier actividad partiendo de un análisis de potencialidades y posibilidades, la primera con relación a atractivos y servicios, y la segunda con relación al mercado.

Cualquier proyecto de turismo debería iniciarse con un conocimiento exacto del inventario de potencialidades turísticas, servicios y condiciones para la operación. Un segundo paso será un análisis de mercado que permita identificar si se tendrá un número de visitantes que ameriten emprender algún proyecto, pero, sobre todo, con relación a cuales son las necesidades de este mercado, en cuanto a productos y servicios.

Este estudio permitirá brindar condiciones de operación que respondan a dos preguntas fundamentales: a) ¿Qué es lo que el mercado necesita?, y b: ¿Qué es lo que podemos ofrecer a ese mercado para satisfacer sus necesidades?

Los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos - IDH pueden ser utilizados por los gobiernos municipales en la creación de Centros de Promoción Turística, y pueden incluir la construcción de puntos de información turística, centros de

ayuda a los turistas y centros de interpretación que contempla la infraestructura, el equipamiento y la realización de los estudios respectivos que indiquen la viabilidad o no de este tipo de emprendimiento. Este trabajo implica tener claros los dos parámetros de productos y mercados planteados.

Por otro lado es importante también, si es que se hace algún tipo de infraestructura de atención o información turística, disponer de la información pertinente para estos usuarios.

### **2.13.3. OBJETIVO**

Las inversiones en turismo deberán tener como objetivo mejorar las condiciones de vida en el destino y mejorar la operación turística y el servicio a los visitantes.

### **2.13.4. UTILIDAD**

El IDH considera que los municipios pueden trabajar en centros de Promoción Turística, que podría incluir puntos de información turística, centros de ayuda a los turistas y centros de interpretación; en muchos casos, todos ellos pueden ser instalaciones físicas o no, donde se preste los siguientes servicios:

- Información al visitante.
- Promoción de los atractivos turísticos.
- Oferta de servicios turísticos.
- Control de flujos de visitantes.
- Solución de problemas de los turistas.
- Monitoreo de calidad de los servicios prestados en el destino.
- Identificación de requerimientos para mejorar el servicio y el destino.
- Identificación de impactos negativos para su monitoreo y mitigación.

El servicio que se ofrece es más importante que la infraestructura y, en este entendido, se deberá tener actividades preliminares de planificación desde la perspectiva producto - mercado, y el seguimiento continuo de los objetivos planteados.

### **2.13.5. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN**

La principal recomendación será reconocer las necesidades del producto y del mercado para asegurar un beneficio local económico, ambiental, social y cultural positivo, con relación a las expectativas.

En este sentido, se sugiere realizar las siguientes acciones preliminares:

- Inventario de atractivos turísticos potenciales y efectivos.

- Inventario de servicios turísticos del municipio.
- Estudio de mercado real y potencial.
- Estudio de factibilidad del proyecto ( incluyendo sostenibilidad financiera).

#### **2.13.6. BENEFICIOS**

En la perspectiva de que el proyecto a ser desarrollado haya considerado todos los puntos anteriores, y que el servicio y la inversión hayan estado de acuerdo a las necesidades del mercado y características del producto, los servicios planteados brindan la posibilidad de mejorar el servicio y lograr un sistema de monitoreo de flujos turísticos, lo que implica mejorar la calidad.

#### **2.13.7. EJECUTORES Y MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN**

Al ser los proyectos planteados un servicio turístico público, se plantea la necesidad de involucrar en la gestión a gobiernos, tanto locales como del ámbito nacional, en la perspectiva de asegurar la sostenibilidad financiera. La participación de la empresa privada puede abrir un camino de inversión en un espacio donde reciben un servicio promocional.

## **2.14. CENTROS FERIALES Y FERIAS**

*\*Carlos Lémuz y Jaime Fernández*

### **2.14.1. ANTECEDENTES**

Con seguridad que las ferias son los instrumentos de intercambio, comercio e interacción más antiguos dentro las estrategias socioeconómicas de los pueblos andinos, cuyas territorialidades y especializaciones estuvieron tempranamente configuradas mucho antes de la presencia hispana en América. Con la colonia se establecieron territorios con perfiles productivos claros y aglomerados de productores y transformadores regionales que utilizaron las ferias y el tráfico de comerciantes especializados como principales instrumentos de sus estrategias económicas. Ejemplo de ello fueron Potosí y el mercado de la Plata; Moquegua y el mercado del vino; Cochabamba y el mercado del maíz, y los Yungas paceños con su mercado de la Coca.

La feria en la región andina es una expresión socioeconómica y cultural enlazada a cada calendario agrícola - ritual regional en los que se entremezclan intereses económicos, políticos, sociales e incluso ideológicos.

Similar y no menos profunda fue la significación de la feria en las tierras bajas de Bolivia, cuyas evidencias de interacción con gente de valles y tierras altas exhibe numerosos centros de tráfico e intercambio donde papa, coca, maíz, charque y chicha era intercambiado con plumas, frutos, pieles y plantas tropicales exóticas extraídos de selvas amazónicas, sabanas y chaco.

### **2.14.2. SITUACIÓN ACTUAL**

En la actualidad, las miles de ferias campesinas constituyen el principal mecanismo de articulación entre el mercado rural y el mercado urbano. Su periodicidad, magnitud, organización y especialización se han transformado paulatinamente en razón de la fuerza que entraña su vinculación con intereses mercantiles urbanos e industriales. En muchos casos, los gobiernos municipales han asumido roles de mayor responsabilidad respecto a la organización, mantenimiento, promoción y desarrollo de las ferias, llevando adelante proyectos de inversión para la institucionalización de centros feriales, otorgar espacios, mejorar la infraestructura de exposición y servicios además de promover regionalmente ferias temáticas sobre productos agrícolas o culinaria en los radica su mayor especialización o fortaleza productiva.

En el plano de las principales capitales del país, las ferias agroindustriales y

---

\* Consultores especialistas en Servicios de Desarrollo Empresarial y Desarrollo Económico Local de la empresa EMCOM SRL. [clemuz@ceibo.entelnet.bo](mailto:clemuz@ceibo.entelnet.bo), [jfernandez55@gmail.com](mailto:jfernandez55@gmail.com)

comerciales se han desarrollado a partir de alianzas departamentales, municipales y privadas, cuyas proyecciones fincadas en el comercio internacional, de exportación e importación han permitido que eventos como las ferias agroindustriales de Santa Cruz y Cochabamba, que actualmente mueven decenas de millones de dólares, se consoliden como importantes mecanismos de dinamización de la economía, la tecnología y el empleo local y regional.

### **2.14.3. QUÉ SON LAS FERIAS Y LOS CENTROS FERIALES**

Las ferias son eventos de mercadeo periódico, temporal y efímero que, en el medio rural, se caracterizan no por su localización, sino por formar parte de la estructura del medio rural circundante, en el que se establecen relaciones económicas, sociales, políticas y culturales que, conforme van pasando los años, se tornan más complejas y dinámicas. Las ferias suelen ser el fenómeno más importante en la economía de los pueblos, mucho más en las economías campesinas donde a menudo se constituyen en el puntal para el desarrollo de la comunidad y su intercambio comercial.

En municipios con mayor componente urbano, las ferias están ligadas a marcos más empresariales y conjugan por lo general intereses económicos privados y públicos dirigidos a la exportación o la apertura de mayores mercados, principalmente de bienes intermedios y de capital.

Los centros feriales son espacios públicos o privados que albergan los eventos feriales, posibilitando un ambiente propicio para que los oferentes y demandantes (vendedores y compradores) desarrollen sus actividades con las mayores comodidades y las mejores condiciones para lograr transacciones satisfactorias. Así, el tamaño, la infraestructura comercial y de servicios será mayor, cuanto mayor sea el volumen esperado de las transacciones, mayor la especialización de los concurrentes, mayor sea el precio y tamaño de los productos de transacción y mayor el número de visitantes al evento.

### **2.14.4. CUÁL ES EL OBJETIVO PARA LA INSTALACIÓN DE UN CENTRO FERIA**

La instalación de un Centro Ferial tienen el objetivo de crear un espacio de oferta por el cual los vendedores puedan obtener mejores precios para sus productos, evitar o disminuir la magnitud de la presencia de los intermediarios tradicionales, incrementar los volúmenes de transacción, concentrar mayor número de demandantes en una fecha fijada, promover mayor confianza entre los proveedores de insumos y los productores, generar menores gastos de comercialización a partir de mecanismos de asociatividad y orientar el curso de la producción en base a los criterios de demanda.



Debe considerarse que los centros feriales no sólo mueven la actividad económica entre vendedores y compradores, sino también de actores periféricos que dependen de la naturaleza del producto o productos que se ofertan, como los servicios de almacenaje, transporte, embalaje, estibado y manipuleo, entre otros.

#### **2.14.5. QUÉ CRITERIOS O REQUISITOS POSIBILITAN LLEVAR ADELANTE LA INSTALACIÓN DE CENTROS FERIALES**

La evaluación que debe hacerse para la instalación de un Centro Ferial como un proyecto de desarrollo económico debe considerarse las siguientes reflexiones:

- Debe existir una estrategia de Desarrollo Económico Local que defina el o los perfiles territoriales, el o los perfiles municipales y la mezcla de las herramientas de desarrollo económico local a emplear; su magnitud, su oportunidad y las fortalezas de los actores involucrados.
- Un Centro Ferial debe ser evaluado y diseñado desde una óptica territorial y no meramente municipal, es decir, explorar la factibilidad de implementar el centro como parte de una estrategia mancomunada o de alianzas regionales.
- El lugar de su emplazamiento debe conciliar criterios técnicos de mercadeo (canales de flujo y distribución de los productos, facilidades de acceso, entorno propicio, acceso a servicios, etc.), así como criterios culturales y tradicionales en el contacto comercial (relaciones sociales, prácticas rituales, creencias, estrategias de subsistencia, costumbres, etc.)
- No se recomienda planificar la instalación de centros feriales donde no se hayan solucionado, primeramente, aspectos estructurales, como el acceso a energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, manejo de desechos sólidos y comunicación.
- Es necesario un buen relacionamiento entre los actores públicos y privados, de modo que las corresponsabilidades sean claras y permitan definir acuerdos de incentivo y sostenibilidad para el proyecto.
- El Centro Ferial debe tener un tamaño proporcional al volumen de las transacciones esperadas y al tamaño de la demanda y oferta territorial estimada en el plazo medio de su vida útil.

#### **2.14.6. QUÉ SE NECESITA PARA IMPLEMENTAR UN CENTRO FERIAL**

Para implementar un Centro Ferial se debe contar con:

- Una evaluación confiable acerca de la composición y tendencias de crecimiento de la demanda y oferta territorial, tanto de productos agrícolas y pecuarios, como productos transformados de capital, intermedios y de consumo final.
- Un estudio técnico de localización del Centro Ferial que contemple los criterios técnicos y culturales de los componentes del mercado.

- Un plan y presupuesto consensuado entre los agentes públicos y privados que impulsan el proyecto, para implementar, mantener y dar sostenibilidad al Centro Ferial.
- Un plan de Desarrollo Económico Local que enlace el Centro Ferial con otros instrumentos de promoción dentro y fuera del territorio y/o municipio.

#### **2.14.7. QUÉ BENEFICIOS ES POSIBLE ESPERAR DE LA INSTALACIÓN Y PROMOCIÓN DE ESTE SERVICIO**

Los beneficios que reporta un Centro Ferial para los sistemas productivos que integra el territorio se traducen en:

- Mayores ingresos para los productores por efecto de la vinculación comercial directa entre el productor y el consumidor final o intermedio, a partir de un proyecto asociativo inmerso e implícito en la propia gestión de los eventos feriales
- Mayor cohesión entre los entes asociativos de productores y mejora en los estándares productivos territoriales generados por el impacto de los beneficios de la asociatividad (disminución de costos, mejora en el acceso al mercado, vínculos comerciales estables, intercambio de tecnología, etc.)
- Disminución de costos de difusión y mercadeo en el acceso y desarrollo de nuevos mercados.

#### **2.14.8. DE QUÉ MANERA LOS MUNICIPIOS PUEDEN IMPLEMENTAR CENTROS FERIALES Y ORGANIZAR EVENTOS FERIALES**

Los municipios, de manera individual o mancomunada, pueden implementar la infraestructura de campos feriales y organizar cronogramas feriales de encuentro entre oferta y demanda dentro del propio municipio o de una mancomunidad que comparta objetivos económicos. Los encuentros feriales podrían dirigirse vía oferta (municipal o privada) o demanda (municipal o privada), siendo la organización tarea de la municipalidad o la mancomunidad, y las actividades de promoción y coordinación de fechas, tarea de los actores económicos participantes, bajo la coordinación de un agente de servicios de desarrollo empresarial cuyo costo podría ser absorbido de manera parcial con subsidios municipales o de posibles donantes, y contraparte de los gestores y directos beneficiarios de la actividad.

En la medida que las actividades feriales logren un determinado nivel económico, la municipalidad quitará los subsidios para fomentar su propia sostenibilidad.

Debe considerarse que los actores con los que debe interactuar el municipio son microempresarios, artesanos o agricultores individuales, asociaciones de productores (OECAS) con ámbitos de operación más allá del propio municipio,

comerciantes intermediarios, instituciones de desarrollo, organizaciones artesanales, entidades educativas o de formación artesanal, entidades municipales, consumidores finales, etc., con intereses económicos convergentes, pero con bases económicas heterogéneas (en términos de subsidio, apoyo financiero o acceso a Servicios de Desarrollo Empresarial)

#### **2.14.9. FINANCIAMIENTO ESTIMADO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CAMPO FERIAL Y ÁREAS DE INVERSIÓN QUE DEMANDA LA ORGANIZACIÓN DE FERIAS**

La inversión que puede demandar la construcción de un Centro Ferial dependerá exclusivamente del espacio previsto, los materiales de construcción, la complejidad referida a servicios (energía eléctrica, agua potable, manejo de desechos sólidos, comunicación, etc.) y especialización de los productos que se expondrán (almacenamiento, conservación, seguridad, condiciones especiales de manipuleo, etc.). No obstante, la inversión debe seguir de manera proporcional al monto de los volúmenes de transacción esperados, las características y costo de los productos puestos en el mercado, y las exigencias de los componentes del mercado.

## **2.15. PARQUES INDUSTRIALES**

*Luis García Rospigliosi<sup>24</sup>*

### **2.15.1. ANTECEDENTES**

En Bolivia los Parques Industriales, empiezan a desarrollarse de forma seria como concepto en la década de los noventa, pero su implementación no se la desarrolla hasta finales de los mismos.

Fundamentalmente, se empiezan a diseñar a principios del 2000 y actualmente se constituye en una de las mayores plataformas de apoyo a la empresa privada sobre todo en el departamento de Santa Cruz.

Pero es necesario indicar que tanto los Parques Industriales como los Parques Tecnológicos tienen un costo elevado para su implementación, ya que los requerimientos mínimos para su funcionamiento son atribución del gobierno local. Pero una vez instalados se definen como espacios de apoyo, fomento y desarrollo de tecnología altamente especializados que permiten entre otras, cosas mejorar los procesos productivos y reduce los costos de producción. De esta manera se impacta sobre aspectos que tienden a dinamizar la economía local.

El Parque Industrial se constituye en una alternativa para el productor local. Al centralizar funciones generales administrativas, logísticas, productivas, comerciales y tecnológicas, se logra optimizar el desempeño de las empresas participantes contando con las condiciones mínimas favorables (calidad, infraestructura, urbanización y servicios) para que puedan mejorar sus condiciones operacionales y de esta manera lograr un mayor desarrollo del concepto productividad y competitividad.

Con la instalación de un Parque Industrial, se busca el ordenamiento de los asentamientos industriales y la desconcentración de las zonas urbanas y periurbanas, pero sobre todo que la industria opere de manera eficiente logrando cumplir con las estrategias productivas planteadas por un determinado municipio.

### **2.15.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

#### **2.15.2.1. Concepto**

El Parque Industrial se define como la superficie geográficamente delimitada y diseñada para el asentamiento de la planta industrial en condiciones adecuadas de ubicación, infraestructura, equipamiento y de servicios, con una administración permanente para su operación.

---

<sup>24</sup> Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. [luisdurval@yahoo.es](mailto:luisdurval@yahoo.es)

### **2.15.2.2. Características**

El Parque Industrial es un grupo de empresas dedicadas a la manufactura y a la prestación de servicios, localizadas en una misma área geográfica, las cuales desarrollan conjuntamente proyectos

En términos generales, un parque industrial es una extensión delimitada de tierra que se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Se ubica cerca de alguna vía importante de comunicación.
- Cuenta con la infraestructura necesaria.
- Cuenta con todos los permisos necesarios.
- Cuenta con una administración central.

### **2.15.3. OPERATIVIDAD**

Un Parque Industrial debe contar con algunas condiciones mínimas para su puesta en marcha. Algunos de ellos son de carácter obligatorio y otros que son los servicios de valor agregado, los cuales refieren a aquellos que puedan ofrecerse para permitir a los clientes y a usuarios una mayor funcionalidad y aprovechamiento de los recursos del mismo Parque Industrial.

- Servicio de logística de transporte
- Servicio o sistemas de reciclaje
- Servicio o sistema de tratamiento de aguas
- Servicio de mantenimiento
- Servicio de almacenamiento e inventarios

#### **2.15.3.1. Importancia de los Parques Industriales**

- Estimulan el establecimiento de empresas industriales
- Generan empleos.
- Dinamizan la economía local
- Contribuyen al desarrollo local.
- Atraen la inversión extranjera directa (IED).
- Fuentes para el desarrollo de nuevos emprendimientos, sobre todo micro y pequeños productores.
- Espacios de consolidación de empresas ya estructuradas.
- Favorecen la transferencia de tecnología.
- Favorecen el reordenamiento industrial.

## **2.15.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN**

### **2.15.4.1. Objetivos**

- Fortalecer, crear y promover los parques industriales, como un mecanismo para el desarrollo económico regional.
- Promover el establecimiento de los micro, pequeños y medianos productores en los parques industriales.
- Promover la oferta de infraestructura.
- Fomentar la integración de algunos sectores productivos a través de los parques industriales.
- Promover la capacitación de recursos humanos.

### **2.15.4.2. Implementación**

Para implementar de manera eficiente los parques industriales, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- Delimitación del espacio
- Servicios e Información
- Reubicación industrial
- Administración
- Centro de servicios y de capacitación
- Participación comunitaria
- Uso eficiente de recursos
- Gestión integral de residuos sólidos
- Promoción de producción más limpia
- Establecimiento de indicadores de desempeño

A esto se debe sumar como medida de apoyo y fomento a la producción los siguientes aspectos:

- Incentivos tributarios
- Incentivos de mercado
- Líneas de crédito
- Reconocimiento institucional
- Centralización de control ambiental
- Servicios públicos

## **2.15.5. EJECUTORES**

- Gobierno central
- Gobierno departamental

- Gobierno municipal
- Instancias descentralizadas y desconcentradas del Estado
- Universidades públicas y privadas
- Centros e institutos de capacitación, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías
- Instancias locales de representación de la sociedad civil y organizaciones productivas

Los Parques Industriales, aunque se definen como una alternativa de apoyo y fomento al sector productivo del país, en su aplicabilidad, no debe limitarse a procesos de consolidación de mercados externos, es más bien una oportunidad para generar empresas a partir de la optimización de los recursos disponibles por el municipio. Es a través de procesos de reconocimiento e inclusión que se promueven nuevas fuentes de trabajo y se dinamiza la economía del lugar. Pero para la obtención de resultados, es necesario reorientar los actuales modelos de inversión pública, de otra forma todo intento de mejora y apoyo al sector productivo quedará truncado.

## 2.16. PARQUES TECNOLÓGICOS

\*Luis García Rospigliosi

### 2.16.1. ANTECEDENTES

El concepto de parques tecnológicos tuvo su origen en los años 50, en Estados Unidos, con las experiencias de *Silicon Valley, en California, y de la Route 128, en Massachussets*.

Los parques nacieron como respuesta a la necesidad de expansión de empresas ya existentes, las cuales necesitaban un entorno apropiado para mejorar sus condiciones productivas, aunque el concepto inicial partía de la necesidad de mejores condiciones en los procesos industriales para una mayor competitividad. Para esto, las empresas buscaban un entorno más adecuado donde llevar a cabo sus actividades innovadoras. En la creación de estos parques hubo una fuerte interacción con las esferas universitarias: en el caso de Silicon Valley, con la Universidad de Stanford, y en el caso de la *Route 128* de Boston, con el *Massachusset Institute of Technology*.

El éxito de estas experiencias condujo a un intento generalizado de réplica en todo el mundo, convirtiendo el concepto de parque tecnológico en un signo de capacidad creativa de una región en materia de innovación tecnológica, y en un instrumento de integración para empresarios, gobiernos regionales y universidades.

En Bolivia, el concepto o término Parque Tecnológico o Parque tecnológico Industrial (PTI) todavía no está muy difundido, ya que la puesta en marcha de uno de estos complejos productivos requiere de grandes inversiones en lo que refiere a infraestructura, servicios básicos, apoyo técnico a los empresarios y disponibilidad de información.

Los intentos desarrollados en los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba aún se encuentran e su etapa inicial, pero no por eso dejan de ser un avance importante en lo que refiere al apoyo de la empresa privada, fundamentalmente en lo que al sector exportador refiere<sup>25</sup>.

Los parques tecnológicos industriales son una alternativa de apoyo al sector productivo en gran escala, ya que permite contar con instrumentos de

---

\* Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. [luisdurval@yahoo.es](mailto:luisdurval@yahoo.es)

<sup>25</sup> Los PTI, buscan sobre todo generar condiciones de apoyo productivo y búsqueda de mercado a empresas pequeñas, pero en nuestro país, se concibieron solamente como instrumentos de apoyo a la empresa exportadora ya consolidada, aspecto que deberá revisarse al momento de su implementación.



desarrollo empresarial, como la facilidad de acceso a los servicios básicos que participan de la dinámica productiva y el acceso a la información rápida y oportuna.

Pero es importante mencionar que, por las características empresariales existentes en el territorio nacional, en cuanto al número de empresarios grandes y los relacionados con procesos de innovación tecnológica, esta alternativa sería muy onerosa para un municipio y los resultados recién visibles a largo plazo.

Es también importante resaltar que los parques industriales deberán hacer partícipes, con carácter prioritario, a empresas pequeñas, ágiles, innovadoras y cuyo producto acabado preferentemente sea para la exportación. Los parques se ocuparán de las necesidades físicas y de dar los sistemas de apoyo necesarios a estas empresas para que crezcan y maduren.

## **2.16.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

### **2.16.2.1. Concepto**

El Parque Tecnológico Industrial se define como el espacio para la instalación de empresas, las cuales cuentan con servicios para el desarrollo; facilita los procesos productivos e incorporan en los mismos un alto valor tecnológico.

De esta forma se mejora la calidad y se reducen los costos de producción, condiciones necesarias para superar limitaciones y carencias estructurales en el sector productivo y de servicios.

### **2.16.2.2. Características**

Al PTI es entonces un proceso en el cual existe una infraestructura física y de servicios del cual participan todos los involucrados; una unidad de micro, pequeñas y medianas empresas productivas y/o de servicios, las cuales cuentan con un fuerte componente tecnológico e innovador<sup>26</sup>.

Por otro lado, los diferentes actores: empresarios, instancias de control social y gobierno municipal y departamental, conforman una relación entre lo público y lo privado, donde todos los involucrados acuerdan en una unidad que administra y gestiona, y en la que los empresarios tienen la posibilidad de ir construyendo un posicionamiento estratégico ventajoso, donde pueden recibir y construir las herramientas de desarrollo empresarial.

---

<sup>26</sup> Este último aspecto es el que define el éxito o fracaso de un PTI.

### 2.16.3. OPERATIVIDAD

La micro y pequeña empresa en nuestro país se ha posicionado como la única alternativa laboral de impacto, actualmente representa el 73% del empleo. Parece claro que fortalecer y apoyar al micro y pequeño productor estará entre las primeras alternativas que debe considerar el gobierno municipal. El PTI como tal se ajusta a esta realidad, es más, se convierte en un instrumento de apoyo que permite impulsar a estas pequeñas unidades productivas a través de la búsqueda, apertura y consolidación de mercados.

El PTI puede operar adecuadamente y con flexibilidad, como una instancia relacionada con las instituciones de enseñanza fomentando procesos de capacitación e innovación tecnológica ajustada a necesidades concretas como las de mercado.

El impacto del PTI sobre procesos productivos y masa laboral está en la cantidad de empresas instaladas, en la disponibilidad de servicios básicos y tecnológicos al alcance de los mismos, en la calidad de sus productos y servicios, en su capacidad estructural y organizacional, pero fundamentalmente en el equilibrio de las áreas productivas que promueva.

### 2.16.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN

El PTI tiene un objetivo fundamental y es el de colaborar e incorporar conocimiento en la producción de bienes y servicios. La participación de las instancias públicas es decisiva para su funcionamiento, estas actúan de una forma proactiva, no simplemente dejan que ocurra sino ayudan y facilitan en el proceso. Fomentan los emprendimientos de nuevas empresas (que son normalmente micro, pequeñas y medianas) para que estos sean exitosos.

Por lo tanto las empresas que calificarían y que deben ser parte de los PTI deben contar, no de manera limitativa ni excluyente, con las siguientes características:

- Capacidad de generación de fuentes permanentes de trabajo.
- Contar con un componente tecnológico diferencial o estar en proceso de elaboración.
- Económico y financiero sustentables.
- Preferentemente contar con normas de calidad.

Por otro lado están los requerimientos mínimos para implementar un PTI. Estos se darán de manera paulatina, dependiendo de las características y disponibilidad de condiciones para el asentamiento de los empresarios, estos refieren a:

- Servicios

- Redes
- Información y logística
- Apoyo técnico
- Apoyo jurídico
- Instalación de empresas

A esto se debe sumar como medida de apoyo y fomento a la producción por parte del gobierno las siguientes condiciones:

- Preferencias tributarias municipales.
- Energía a precios favorables.
- Ubicación adecuada.
- Infraestructura compartida.
- Saneamiento.
- Accesibilidad a la tecnología y a la investigación.
- Central de servicios.
- Mesa de negocios.
- Tecnologías de la comunicación
- Rondas de negocios.
- Capacitación y asesoramiento empresarial.

#### **2.16.4.1. Factores críticos para el éxito**

Las experiencias internacionales muestran que los factores críticos para el éxito de los parques son:

- El compromiso del gobierno municipal departamental y nacional, del sector empresarial, de las universidades y de los institutos de investigación.
- La perspectiva por el que la implantación de parques se inserta en el ámbito de programas y acciones estratégicas de desarrollo regional y local, especialmente en la perspectiva del desarrollo de industrias, que como el caso del gas natural, demanda del desarrollo de tecnologías que mejoren las condiciones estatales para incorporarle mayor valor agregado local.
- La identificación precisa de las áreas tecnológicas en los cuales los parques puedan actuar y ser competitivos, acorde a las regiones, entornos productivos y capacidades en desarrollo.
- El desarrollo y maduración de condiciones innovadoras y emprendedoras en tecnología dentro de las MYPES locales.
- Desarrollo de leyes, reglamentos y entidades responsables de su cumplimiento en el tema de propiedad intelectual.
- Desarrollo especializado de recursos humanos en materia de investigación y desarrollo, principalmente en las áreas definidas como estratégicas bajo una política de estado.

### **2.16.5. EJECUTORES**

Las instancias partícipes de la puesta en marcha y funcionamiento de los parques tecnológicos industriales deberían ser:

- Gobierno central.
- Gobierno departamental.
- Gobierno municipal.
- Instancias descentralizadas y desconcentradas del Estado.
- Universidades públicas y privadas.
- Centros e institutos de capacitación, investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.
- Instancias locales de representación de la sociedad civil y de organizaciones productivas.

Es fundamental tener un viraje en la manera de apoyar el sector productivo del país, se hace necesario desarrollar un polo industrial, de producción y servicios de micro, pequeñas y medianas empresas, dotándoles de un alto contenido tecnológico, definiéndolas en un proceso a mediano plazo como unidades productivas innovadoras, creadoras de fuentes de trabajo, con alto contenido de valores de desarrollo humano.

## 2.17. CENTROS DE CAPACITACIÓN TÉCNICA

*\*Luis García Rospigliosi*

### 2.17.1. ANTECEDENTES

Las experiencias de Bolivia en la creación de Centros de Capacitación es muy rica y variada. Tiene sus orígenes a partir de la década de los '70, con la creación del instituto de Formación de Mano de Obra (FOMO). Con el transcurso de los años sufrió varias reformas hasta consolidarse como Instituto de Formación de Mano de Obra Calificada (INFOCAL), en 1996. En la actualidad funciona gracias al apoyo del sector privado.

Existen otras instituciones públicas y privadas que prestan este tipo de servicios, definiéndose como una alternativa de educación superior, pero que, a diferencia de los institutos profesionales o universidades, sus normas de funcionamiento son más desconocidas por el estudiante.

Diversos diagnósticos sobre el sector de la capacitación de la mano de obra en nuestro país señalan que la necesaria relación requerimiento de personal vs. centros de capacitación no se han producido en el grado que sería deseable, traduciéndose en la formación de profesionales y técnicos, tanto en calidad como en cantidad, que no responden plenamente a los requerimientos que demanda el sector productivo. Esta situación es aún más preocupante cuando se incluye la educación técnica de nivel superior.

Actualmente, el país no dispone de suficientes técnicos superiores, con la calidad y pertinencia requerida; éstos se exponen a serios "cuellos de botella" y en el proceso destinado a lograr una mayor productividad y competitividad de las empresas, se encuentran con problemas insalvables, como la poca actualización y la falta de prácticas en equipos complejos, situación que disminuye sus posibilidades de trabajo. En su mayoría la respuesta de la empresa privada (sobre todo para el sector de textiles) consiste en la contratación de técnicos de la vecina República de Perú.

En lo que refiere a agricultura y ganadería, sobre todo en los municipios fronterizos, se da la misma situación que en el caso de textiles, aunque la contratación no es formal y la relación técnico-productor se la realiza en función a la demanda diaria.

En particular, los técnicos de nivel superior desempeñan un rol clave en la estructura del mundo laboral, éstos deben poseer las capacidades para dirigir grupos de trabajos de nivel operativo, realizar operaciones de gran complejidad

---

\* Ingeniero Agrónomo, Coordinador Sectorial Comité de Enlace. [luisdurval@yahoo.es](mailto:luisdurval@yahoo.es)

tecnológica o bien entregar servicios que, por su naturaleza, requieran de un nivel de educación superior, como es el caso de algunos sectores de la manufactura.

## **2.17.2. CARACTERÍSTICAS GENERALES**

### **2.17.2.1. Concepto**

Los centros de capacitación técnica son instituciones educacionales públicas o privadas, que orientan sus actividades al desarrollo de conocimientos técnicos y tecnológicos. Cuentan con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación, esto implica que sus carreras han sido aprobadas y que su funcionamiento es supervisado anualmente por la autoridad correspondiente.

### **2.17.2.2. Características**

Los centros de capacitación buscan la formación profesional mediante instrumentos que respondan de manera eficaz a las demandas económicas y sociales de la comunidad, permitiendo de esta manera una adecuada relación entre la oferta y la demanda, proceso que facilitaría la inserción y promoción laboral a través de la educación.

Los centros de capacitación preparan técnicos de Nivel Superior en distintas carreras y especialidades requeridas por el sector productor de bienes y servicios. Son cursos rápidos en relación al sistema educativo universitario y desarrolla módulos de 40, 60 y 180 horas con horarios flexibles.

El técnico de Nivel Superior es un especialista cuyas funciones son indispensables para sustentar el desarrollo socioeconómico de un país. Sus competencias laborales lo habilitan para servir de vínculo entre el profesional y el trabajador calificado, o bien, para su desempeño en forma independiente.

De allí que su formación incluya la adquisición de destrezas tecnológicas, apropiado conocimiento de las disciplinas básicas, un fuerte componente de actividades prácticas y sólidos valores personales y sociales. Su trabajo implica interpretar e impartir instrucciones, organizar el trabajo, dirigir grupos operativos, manejar equipos sofisticados y responsabilizarse por los resultados.

La formación de técnicos de nivel superior, tiene que ser capaz de responder satisfactoriamente a la demanda del sector productivo, en su carácter de factor crucial en la actual etapa de desarrollo. El país necesita disponer de técnicos que puedan reaccionar oportuna y eficazmente a los continuos cambios que se producen en los procesos productivos, como consecuencia de la creciente y activa participación en una economía cada vez más globalizada. Los nuevos

conocimientos y competencias que demanda el mercado laboral, sólo pueden identificarse mediante un adecuado sistema de información, que mantenga actualizados los requerimientos que emanan del sector productivo.

### **2.17.3. OPERATIVIDAD**

Respecto a los procesos de implementación de los Centros de Capacitación, no existe nada nuevo que mencionar, las experiencias sobre la creación de los mismos ha sido ampliamente probado.

Por otra parte, los resultados aún son poco alentadores, las experiencias desarrolladas y los procesos de capacitación no se están visualizando de manera coordinada con el sector productivo del país, de ahí que los técnicos no están siendo preparados para un mercado laboral cada vez más competitivo, donde la falta de transparencia informativa, reflejada en la cantidad de este tipo de instituciones educativas, carreras y títulos, impiden una elección adecuada así como un cabal conocimiento de los niveles y calidad de los egresados, por parte de los empleadores.

Para evitar este tipo de deficiencias en la enseñanza técnica es que los distintos gobiernos locales deberán jugar un rol preponderante en el control y fortalecimiento de los mismos; los representantes municipales no pueden sólo observar el desempeño de estos centros educativos, deben ser también parte de la currícula, la cual responderá a las estrategias productivas definidas de manera concertada con el aparato productivo local.

Es responsabilidad del gobierno local dinamizar la economía generando fuentes de empleo permanentes, para lo cual resulta imperioso definir políticas de formación de recursos humanos capaces de proporcionar sustentabilidad al proceso de desarrollo local.

### **2.17.4. OBJETIVOS E IMPLEMENTACIÓN**

Las condiciones mínimas requeridas para la conformación de centros de capacitación son las siguientes:

- Información y orientación profesional.
- Desarrollo de las competencias técnicas.
- Desarrollo de oportunidades para la obtención de empleo.
- Formación de calidad.
- Formación ocupacional.
- Generación de procesos de asesoramiento.
- Identificación de áreas productivas y de servicios.
- Servicios especializados y a disposición de las empresas del sector.

Asimismo, los centros de capacitación deberán contribuir a la actualización y ordenación del sistema de formación profesional ocupacional, brindando apoyo a procesos de intermediación en el mercado de trabajo y a la mejora de la calidad del sistema a través de la capacitación de capacitadores.

#### **2.17.5. EJECUTORES**

- Gobierno nacional
- Gobierno departamental
- Gobierno local
- Entidades públicas descentralizadas y desconcentradas
- Empresa privada
- Organizaciones locales de micro, pequeños y medianos productores
- Universidades

El país tiene la obligación de formar los recursos humanos necesarios para desarrollar una nueva fase productiva, basada en procesos de mayor productividad y competitividad. En este sentido, la producción de bienes debe emplear tecnologías avanzadas, con un número suficiente de técnicos de nivel superior.

Los centros de capacitación deben ser instancias de educación que, de manera coordinada con el gobierno local, generarán las competencias necesarias para la adecuada operación y mantenimiento de los nuevos y complejos procesos y maquinarias.



## **2.18. SERVICIO MUNICIPAL DE COMUNICACIÓN A INTERNET**

*Para el aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación*

*\*Edmundo Garafulic G.*

El presente artículo ha sido elaborado para que los gobiernos municipales, comités de Vigilancia y directivos de instituciones que trabajan a nivel local, conozcan las posibilidades y ventajas de promover un Servicio Municipal de Comunicación a Internet en municipio rurales.

Cada vez más, se van conociendo en el ámbito rural las Tecnologías de Información y Comunicación, denominadas TICs. Estas tecnologías son las que permiten transmitir, procesar y difundir información de manera instantánea.

### **2.18.1. ANTECEDENTES**

El acceso a Internet en Bolivia ha sido posible recién desde 1995, con un sistema precario. Es recién en los dos últimos años que toma fuerza con la instalación de una importante infraestructura de comunicaciones que cubre principalmente las principales ciudades del país. No obstante, Bolivia es uno de los países más rezagados en este campo.

En diciembre de 2005, se aprobó la Estrategia Boliviana de Tecnologías de la Información y la Comunicación para el Desarrollo, la cual busca democratizar su uso. Para ello propone difundirla entre la población, desarrollar una normativa adecuada al país y sus requerimientos, y mejorar la conectividad a Internet, sobre todo en áreas rurales que es donde hay el mayor atraso.

### **2.18.2. SITUACIÓN ACTUAL**

A la fecha, sólo el 3,6 % de la población boliviana tiene acceso a la red de Internet, con una tasa de crecimiento anual de 16,5 %.

Según datos del 2004, el 97% de la población de los centros urbanos principales tiene energía eléctrica, mientras que en el área rural sólo el 26 %.

Existe un promedio de 1,23 computadoras por cada cien habitantes, en contraste con el promedio latinoamericano que es de 3,58. De los 314 municipios existentes, en el año 2003 sólo el 30% tenía conexión a Internet.

---

\* Coordinador Nacional PADER - COSUDE

### **2.18.3. UTILIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

¿Para qué sirven las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación?

La utilización de nuevas tecnologías de Información y Comunicación permite a los usuarios acceder principalmente a los siguientes servicios:

- Correo electrónico, que permite el envío de datos en forma instantánea.
- Chat (mensajería instantánea), que posibilita la comunicación oral y/o escrita de “en línea” entre dos personas.
- Páginas Web, que permiten al usuario acceder a información ubicada en millones de sitios en Internet (documentos, fotos, música, videos y otros) y, al mismo tiempo, hace posible que los interesados puedan compartir su información con otros.
- Telefonía IP. En los últimos años se ha desarrollado la posibilidad técnica de establecer comunicación entre computadoras y teléfonos fijos o celulares.

### **2.18.4. LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TICs) Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL)**

Estas tecnologías abren un inmenso abanico de posibilidades para la población en general, sin embargo, quienes podrían tener mayores ventajas son los pobladores rurales, pues pueden encontrar en este instrumento una poderosa herramienta para desarrollar su economía.

Un productor puede ofrecer sus productos a través de una página Web, establecer una mejor relación con sus proveedores y compradores a través del correo electrónico e, inclusive, comunicarse a un costo muy bajo a través de las opciones de Chat y telefonía IP. Otras opciones son la de participar en cursos a distancia o participar de debates y conferencias en el nivel nacional e internacional.

Los municipios pueden promover sus atractivos turísticos mostrándolos por medio de una página Web y los hoteles pueden recibir reservas a través del correo electrónico.

Los gobiernos municipales pueden transparentar su gestión poniendo a disposición de su población los PDMs, POAs, Estrategias Productiva Integrales y proyectos. Pueden también incursionar en la compra de bienes y servicios a través de Internet y publicar sus licitaciones e invitaciones a través de este medio.

No sólo es posible facilitar la comunicación con las ciudades y otros países, sino sobre todo entre municipios rurales, impulsando el aprendizaje horizontal.

## **2.18.5. CONDICIONES BÁSICAS PARA PROMOVER LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

Para utilizar las Tecnologías de Información y Comunicación - TICs es necesario:

- Contar con una comunicación a Internet por medio de un proveedor de éste servicio. Esto consiste en tener conectividad a Internet y poseer el equipo necesario.
- Tener los conocimientos básicos para utilizar una computadora y “navegar” en Internet.
- Saber seleccionar la información que uno quiere transmitir y recibir.

Los gobiernos municipales y las Instituciones Locales de los municipios rurales pueden participar activamente en el punto referido a la conectividad a Internet.

### **2.18.5.1. Servicio Municipal de Comunicación a Internet**

No hay limitaciones técnicas que puedan impedir que un municipio cuente con un servicio de comunicación a Internet, sin embargo, para hacerlo tienen que escoger entre muchas opciones que pueden llegarlo a confundir.

Así como en muchos municipios se han organizado servicios municipales de agua potable o servicios municipales de luz, es posible que un municipio rural organice un Servicios Municipal de Comunicación a Internet para aprovechar todas las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación arriba señaladas.

No sólo los gobiernos municipales tienen interés en este servicio, también están, entre otros, los centros de salud, las escuelas y colegios, las entidades de servicios financieros, las empresas constituidas en los municipios, proyectos gubernamentales, las Organizaciones No Gubernamentales y hoteles.

Existen una serie de preguntas frecuentes sobre cómo organizar un Servicio Municipal de Comunicación a Internet.

#### **2.18.5.1.1. ¿Cuánto puede llegar a costar la conectividad y mantener el servicio mensualmente?**

Una antena parabólica de comunicación a Internet puede costar hasta unos \$us. 3,500, mientras que el servicio mensual para atender a 10 computadoras con una velocidad apropiada puede oscilar entre \$us. 150 y \$us 300. Esto quiere decir que el costo de comunicación de una computadora puede costar entre \$us. 15 y \$us 30, por un uso durante las 24 horas del día. Casi igual a los precios ofertados actualmente en la ciudades.

### **2.18.5.1.2. ¿Quién lo puede financiar?**

Los gobiernos municipales pueden participar en la organización de un sistema de comunicación, junto con otras instituciones interesadas en contar un efectivo servicio de Internet.

### **2.18.5.1.3. ¿Cómo puede acceder la población a este servicio?**

Por medio de telecentros o “cafés Internet” que pueden interconectarse con la antena principal, tal como ocurre con repetidoras de televisión que desde muchos años funcionan en la mayoría de las poblaciones rurales de Bolivia.

La experiencia de otros países enseña que, una vez que se ha instalado un servicio eficiente, la demanda crece rápidamente, permitiendo un servicio económicamente sostenible.

### **2.18.5.1.4. ¿Quién debe administrar el Servicio de Comunicación a Internet?**

Hay muchas opciones, sin embargo, la más recomendable es que la administración la realice un ente creado por todas las instituciones interesadas y dispuestas de participar en su financiamiento.

### **2.18.5.2.6. ¿Cómo se puede organizar un Servicio Municipal de Comunicación a Internet?**

Para organizar un Servicio Municipal de Comunicación a Internet, debe hacerse previamente un estudio que permita responder, entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el sistema de comunicación más conveniente?
- ¿Qué proveedor se debe escoger y que ancho de banda se debe contratar?
- ¿Cómo se debe conformar la entidad que debe administrar el servicio de comunicación a Internet?
- ¿Cómo se debe dimensionar el servicio?
- ¿Cómo se puede garantizar la sostenibilidad económica del servicio?

## 2.19. INCUBADORAS DE EMPRESAS

*\*Marcelo Barrón Vargas*

### 2.19.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

Ante la necesidad de contribuir a la renovación y desarrollo del tejido productivo de cualquier territorio, en los últimos años ha crecido el interés por apoyar el nacimiento y consolidación de nuevas empresas. Aunque esta primordial tarea cuenta con diversos agentes facilitadores, con numerosas iniciativas de promoción, tanto públicas como privadas, destaca el papel que juegan las incubadoras de empresas en el apoyo a la creación y desarrollo de las actividades empresariales.

En Bolivia existe un esfuerzo por incentivar la productividad y competitividad, así como una serie de iniciativas encaminadas a contar con nuevas alternativas de financiamiento. Por su parte, las universidades se han dado cuenta del papel que juegan dentro del contexto económico del país y están dispuestas a aportar al desarrollo con nuevos enfoques y mecanismos de vinculación con el sector privado.

A pesar de que ya se han llevado adelante esfuerzos para el establecimiento de nuevos emprendimientos en Bolivia, aún se requiere un trabajo mayor de muchos actores privados e institucionales, para poner en marcha un vigoroso proceso de creación y fortalecimiento de dichos emprendimientos. Es por esta razón que se impulsó la creación de la primera incubadora de empresas en Bolivia, por manos de la Fundación NeoEmpresa.

Bolivia es un Estado con fuertes sesgos anti-emprendedores y un serio caso de "institucionalidad" disfuncional<sup>27</sup>, que no sólo influye negativamente en las actividades empresariales y el crecimiento económico.

Esta institucionalidad vigente no cumple con ninguno de los tres requisitos necesarios para facilitar las transacciones entre los actores económicos: 1) socializar con los actores información confiable y oportuna para la toma de decisiones, 2) establecer condiciones y mecanismos que generen "puentes" de confianza entre los actores, en especial garantizando los derechos de propiedad y el cumplimiento de contratos, y 3) facilitar las transacciones y reducir los costos, o por lo menos que la participación del Estado no los incremente innecesariamente.

---

\* Gerente de Entrenamiento Empresarial de la Incubadora de Empresas de la Fundación NeoEmpresa. [www.neoempresa.org.bo](http://www.neoempresa.org.bo)

<sup>27</sup> VELAZCO, Enrique 2003. Bolivia, Estado "antiemprendedores". Un caso de institucionalidad disfuncional.

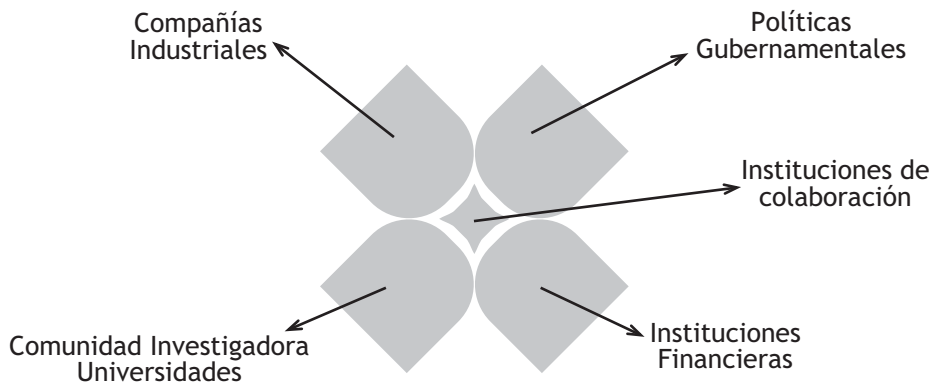
Este análisis lleva a la conclusión de que en tanto Bolivia no establezca una institucionalidad creíble y ésta no genere claros sesgos-antiemprendedores, el país no tendrá la capacidad para generar la riqueza que requiere, a fin de revertir las condiciones de pobreza en las que se debate la sociedad.

Este contexto para el desarrollo de nuevas iniciativas económicas es inapropiado y, por ende, se requiere de agentes especializados en la promoción de negocios - empresas en el nivel territorial local, trabajando desde distintos frentes como ser: 1) la facilitación de las condiciones requeridas para establecer negocios y/o empresas; 2) el diseño de instrumentos de incentivo para el establecimiento de las empresas y el asentamiento de actividades productivas y, 3) el alineamiento de la inversión pública municipal, hacia programas de desarrollo empresarial, que contempla el ordenamiento de los servicios a las empresas, la habilitación de infraestructura de soporte y la mejora del acceso a la información.

El presente documento pretende delinear algunos tópicos que permitan la orientación de políticas de promoción económica local, en la perspectiva de que, desde los municipios del país, sea posible impulsar el desarrollo de incubadoras de negocios, cuya resultante final sea la creación de nuevas empresas de crecimiento dinámico.

### 2.19.2. CARACTERÍSTICAS

Inicialmente, es preciso considerar que los programas de incubación de negocios son emprendimientos esencialmente privados, y requieren de la interacción permanente de empresas privadas líderes, gestores públicos en el ámbito local responsables de las políticas gubernamentales, instituciones de soporte y colaboración especializada, las universidades y las entidades del sector financiero.



El programa debe hacer un énfasis marcado en la promoción de empresas, entendiendo que el propósito de las mismas es el lucro, pero cumpliendo con los preceptos de la responsabilidad social empresarial.

### **2.19.2.1. Definición**

La Incubadora de Empresas es un espacio físico que pone a disposición de las empresas recientemente creadas y en formación<sup>28</sup> un ambiente protegido en el que pueden desarrollarse con más seguridad y eficiencia que estando directamente en el mercado.

La Incubadora de Empresas acompaña<sup>29</sup> a la empresa desde el momento en que el emprendedor tiene un plan de negocios para poner en marcha y con alta probabilidad de éxito hasta que ya ha iniciado sus operaciones en el mercado y se ha convertido en una empresa sostenible.

### **2.19.2.2. Objetivos**

El objetivo de la Incubadora de Empresas es facilitar el arranque de proyectos empresariales innovadores con mayores probabilidades de éxito que las iniciativas aisladas de emprendedores, esto proporcionando servicios técnicos, financieros, administrativos y una red de contactos con oportunidad; precio razonable y excelente calidad.

### **2.19.2.3. En qué consiste**

Las incubadoras de negocios son espacios físicos donde los empresarios reciben diferentes servicios, como ser asesoría técnica, legal, contable, y comparten los servicios de mensajería, secretaría, mantenimiento, vigilancia, etc. Asimismo, de acuerdo al modelo de negocios de las incubadoras de empresas, éstas proveen a los emprendedores orientación en la preparación del plan de empresa, asesoramiento profesional, desarrollo de aptitudes para la gestión, acceso a fuentes de financiamiento y subvenciones, conexión a proyectos de cooperación nacional e internacional, ambientes para oficinas y/o espacio físico para el área productiva y servicios comunes. Por último, también realiza el seguimiento de las empresas asistidas, promoción y difusión de la actividad de las empresas y otros, de acuerdo a los objetivos específicos, para lo que se busca una vinculación exterior con consultores, universidades, organismos públicos y privados.

---

<sup>28</sup> Empresas en formación son aquellas que están en sus primeros tres años de operación.

<sup>29</sup> El acompañar se refiere la orientación que recibe la empresa incubada en cuanto a sus necesidades de asesoría y capacitación, así como el apoyo para resolver los problemas que enfrente.

Los proyectos deben ser innovadores y competitivos en los mercados local e internacional, y para eso deben generar valor agregado para competir con mayores ventajas en un entorno cada vez más competitivo.

#### **2.19.2.4. Beneficios**

Existen algunos indicadores que miden el impacto de las actividades de las incubadoras de empresas. Entre ellos se tienen:

- Creación de empresas de calidad.
- Impulso a la cultura empresarial y emprendedora.
- Alta calidad gerencial.
- Mejora de la competitividad de las empresas y su aporte en el desarrollo de la competitividad sectorial de los municipios.
- Responsabilidad social.
- Diversificación de productos y servicios.
- Fomento a la creación de empresas que agreguen valor a los productos y/o servicios.

El valor agregado de las actividades que realiza la Incubadora a través de la mejora del ambiente de negocios para las empresas incubadas contribuirá al desempeño empresarial de los municipios. Para medir en qué medida las incubadoras podrían contribuir al desempeño empresarial, se utilizan dos indicadores que reflejarán las buenas prácticas en incubación, ellos son:

- Tasa de Éxito de las Empresas Incubadas: La Incubadora acelerará el proceso de inicio de un negocio y minimizará sus probabilidades de fracaso. Se ha calculado que la tasa de fracaso de las empresas incubadas no sobrepasará el 25%.
- Destino de las Empresas Graduadas: Las mejores prácticas sugieren realizar un seguimiento de la ubicación final de las empresas graduadas, para establecer la magnitud de los beneficios económicos locales en el largo plazo.

#### **2.19.2.5. Ejecutores y modalidad de participación**

Los modelos institucionales a cargo de la administración de las incubadoras de empresas son variados. En Bolivia, el modelo de incubación que se está desarrollando cuenta con la participación del Gobierno Municipal, entidades de entrenamiento especializado y entidades financieras:

- Soporte de infraestructura física: A cargo de los gobiernos municipales, dotando de espacios físicos a favor del proyecto. Estos espacios e



infraestructura permiten que el proyecto pueda acoger a un número de empresas, bajo la modalidad Intramuro<sup>30</sup>. Es importante destacar que los gobiernos municipales también están en posibilidad de ejercer cambios en las regulaciones que afectan el establecimiento de las empresas, en específico, de los trámites empresariales gestionados en estas instancias públicas, así como promover instrumentos de incentivo económico para la apertura de nuevos negocios en el municipio.

- Soporte en el segmento de Pre Incubación: A cargo de las universidades. Se encarga de la capacitación de los emprendedores en materia de preparación y ajuste de los planes de negocios. Asesora a los emprendedores en materia de gestión empresarial.
- Soporte de financiamiento: Normalmente a cargo de entidades especializadas en la administración de programas de financiamiento y de programas de servicios no financieros a nivel de primer y segundo piso en las áreas de: mercadeo, testeo de productos, gestión empresarial, soporte informático, apoyo legal, entre otras.

### 2.19.3. FINANCIAMIENTO APROXIMADO

La puesta en marcha de la Incubadora de Empresas contempla la asignación de recursos públicos, privados y de cooperación externa.

Los servicios de la Incubadora de empresas, en lo que respecta al componente de servicios no financieros, cuenta con un elevado porcentaje de subsidio (alrededor del 70%), por lo que se requiere de un elevado grado de compromiso por parte de los gestores de este tipo de iniciativas.

Es preciso considerar que el montaje de servicios de excelente calidad, requiere de la identificación de metas claras en las empresas que sean apoyadas. No todas las empresas y/o emprendimientos son “incubables”, es preciso identificar cuáles son los negocios que pueden tener un crecimiento dinámico en un corto período de tiempo.

A manera indicativa, se presenta un requerimiento de 1.1 Millones de \$us para cinco años de operación.

| CONCEPTO                     | \$us.-           |
|------------------------------|------------------|
| Inversión en infraestructura | 118.050          |
| Inversión en equipamiento    | 43.000           |
| Operación (5 años)           | 957.171          |
| <b>TOTAL</b>                 | <b>1.118.221</b> |

<sup>30</sup> Modalidad intramuro implica que se incuba a las empresas en un espacio físico común, dotado de los servicios necesarios: energía eléctrica, agua potable, Internet, servicios secretariales, asesoría empresarial, entre otros.

## **2.20. CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

*\*Iris Soto S.*

### **2.20.1. INTRODUCCIÓN**

Uno de los grandes retos que las sociedades enfrentan hoy en día es la necesidad de desarrollar y mantener la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos e instituciones. A este respecto, los gobiernos y los estados tienen la importante función de crear comunidades, ciudades y países sustentables, en los cuales la calidad, el costo efectivo y los diferentes servicios públicos consistentes ayuden a promover la prosperidad económica y la justicia social a todo nivel, al desplegar e interactuar con políticas nacionales, regionales y locales de manera coherente y compatible.

En casos extremos, los gobiernos y las organizaciones públicas locales pueden proporcionar estabilidad y promover gobernabilidad cuando éstas faltan al nivel regional o nacional. De esta manera, debería ser posible construir gobiernos regionales, nacionales y globales, trabajando desde los niveles específicos y locales. Al asegurar un desempeño de alta calidad de las diferentes organizaciones públicas y de los gobiernos locales, las políticas públicas que provengan de otros niveles de gobierno se pueden corregir y mejorar, permitiendo que todo el sistema a nivel global sea más fuerte. Este tipo de enfoque coherente ayudará a construir gobiernos consistentes y confiables a nivel local, regional y nacional.

Aunque las necesidades y expectativas de los ciudadanos en general pueden variar significativamente en diferentes partes del mundo, los gobiernos a nivel mundial están experimentando niveles más altos de democracia y pluralismo, que les requieren incrementar su capacidad para llevar a cabo sus mandatos de una manera efectiva y transparente. Esto, a su vez, implica una gestión sólida de los diferentes recursos y procesos disponibles para el gobierno, a fin de que estos trabajen integralmente como un sistema, de manera coherente y efectiva.

### **2.20.2. ENFOQUE BASADO EN PROCESOS EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Para que los servicios públicos sean capaces de adoptar un enfoque de proceso, es importante que sean capaces de reconocer los diferentes tipos de proceso que necesitan para proporcionar servicios confiables a sus clientes/ciudadanos. Existen varios tipos de procesos involucrados, incluyendo procesos de gestión, operaciones y soporte, así como los procesos sustantivos necesarios para proporcionar los servicios propios.

---

\* Jefe Certificación Sistemas, IBNORCA

Debería ser posible identificar para cada proceso:

- ¿Quién es el cliente? (¿Quién recibe la salida del proceso?). Podría ser un cliente interno, en otra área del mismo servicio público, o un cliente externo, por ejemplo un ciudadano que está recibiendo un servicio.
- ¿Cuáles son las principales entradas del proceso? Por ejemplo, información, requerimientos legales, políticas de gobiernos nacionales y/o regionales, materiales, energía, recursos humanos y financieros.
- ¿Cuáles son las salidas deseadas? Por ejemplo, ¿cuáles son las características del servicio que se va a proporcionar?
- ¿Qué controles son necesarios para verificar el desempeño y/o los resultados del proceso?
- ¿Cuál es la interacción con otros procesos del servicio público? Las salidas de un proceso forman típicamente entradas en otros procesos.

Los ejemplos típicos de algunos procesos del servicio público incluyen:

- a) Procesos estratégicos de gestión para determinar el papel del servicio público en el ambiente socio-económico.
- b) Provisión de recursos y la capacidad de proporcionar los servicios públicos.
- c) Procesos necesarios para mantener el ambiente de trabajo.
- d) Preparación, revisión y actualización de planes de desarrollo y programas de trabajo.
- e) Monitoreo y evaluación del proceso de provisión de servicio.
- f) Procesos transparentes de comunicación interna y externa. Éstos deberían incluir mecanismos de participación de ciudadanos que promuevan el diálogo con partes interesadas internas y externas, para alentar un entendimiento compartido de los asuntos, aspectos y desempeño del servicio público.
- g) Procesos para el estado de preparación para emergencias y la respuesta a crisis.

Ejemplo de aplicación de un sistema de gestión de la calidad en un municipio.

Proceso: Aprobación de planos

- ¿Quién es el cliente? Podría ser el ciudadano que necesita la aprobación de planos para iniciar una construcción.
- ¿Cuáles son las principales entradas del proceso? Por ejemplo: solicitud de aprobación de planos, requisitos normas USPA, requerimientos legales, etc.
- ¿Cuáles son las salidas deseadas? Por ejemplo: Planos aprobados.
- ¿Qué controles son necesarios para verificar el desempeño y/o los resultados del proceso? Se refiere al seguimiento y medición de los procesos y del servicio. De acuerdo a las etapas del proceso se podría establecer "puntos de control". Por ejemplo: podría verificarse que el cliente haya presentado todos los documentos exigidos para iniciar el trámite. También se podría definir otro

punto de control cuando el proceso se trunca y se le tiene que informar al cliente que su trámite necesita otro adicional, que puede ser dentro del propio municipio o fuera de él.

- Participación y toma de conciencia del personal. Se espera que los empleados y funcionarios del área respectiva de Aprobación de Planos comprendan y apliquen un plan de desarrollo o programa de trabajo. Sin embargo, el plan o programa mismo no asegura que las necesidades y expectativas de la comunidad sean satisfechas si los procesos necesarios para la implementación efectiva de dichos planes o programas son deficiente o no existen. Esta participación del personal es importante.
- Quejas y reclamos de los clientes/ciudadanos. El área de Aprobación de Planos tiene que tener definido un sistema de recepción de quejas o reclamos de los clientes/ciudadanos, y de su gestión interna, de tal manera que esa información les sirva para la optimización de los procesos, para cumplir con lo planificado y poder lograr la satisfacción de los clientes/ciudadanos.

Para que un servicio público sea considerado confiable, debería garantizar las condiciones mínimas de confiabilidad en los procesos que son necesarios, para así proporcionar todos los servicios que necesitan sus ciudadanos de manera consistente y confiable. Todos los procesos del servicio público, incluyendo los procesos directivos, de realización y de soporte deberían constituir un sistema de gestión de calidad, integral y único. El carácter integral de este sistema es importante porque, de otra manera, aunque un servicio público podría ser confiable en algunas áreas de actividad, puede no serlo en otras. Para que un servicio sea considerado confiable, debería garantizar las condiciones mínimas de seguridad para todos los procesos y actividades principales. Para lograr esto, se recomienda que el servicio público identifique claramente los procesos directivos, de realización, y de soporte que, conjuntamente, lo hacen confiable.

### **2.20.3. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Un Sistema de Gestión de la Calidad consta de una estructura organizacional, además de la planificación, procesos, recursos y documentación. Todos estos elementos son necesarios para lograr los objetivos de calidad, así como para proporcionar el mejoramiento continuo de los productos y servicios que se están proveyendo.

Un Sistema de Gestión de Calidad es la manera en que una organización de servicios públicos y los gobiernos locales pueden dirigir y controlar sus actividades, a fin de satisfacer las necesidades y expectativas de la comunidad. La norma ISO 9001:2000 "Sistemas de gestión de la calidad - Requisitos" ha ganado una gran aceptación como base para el desarrollo de un sistema de este tipo. Su implementación efectiva constituye una excelente herramienta para que los

servicios públicos puedan proporcionar confianza a los ciudadanos de que sus necesidades y expectativas son comprendidas, y que se pueden satisfacer de manera constante y oportuna.

A fin de lograr el objetivo de un servicio público confiable, responsable y transparente, no es necesario buscar la certificación ISO 9001:2000, aunque esto podría alentarse mediante iniciativas de los gobiernos regionales o del nacional. El cumplimiento con ISO 9001:2000 tampoco se debería considerar como un objetivo final en sí mismo; una vez que un servicio público haya logrado un nivel que le permita proporcionar servicios consistentes y adecuados a la comunidad, debería ver más allá del cumplimiento hacia el desempeño, y considerar la utilización de ISO 9004:2000 y/o los modelos de excelencia para mejorar su eficiencia general.

Se espera que los empleados, funcionarios y representantes de los servicios públicos reciban, comprendan y apliquen un plan de desarrollo o programa de trabajo a corto o mediano plazo. Sin embargo, el plan o programa mismo no asegura que las necesidades y expectativas de la comunidad sean satisfechas si los procesos necesarios para la implementación efectiva de dichos planes o programas son deficientes o no existe.

Cualquier Sistema de Gestión de la Calidad será influenciado por las diferentes políticas, objetivos, diversos métodos de trabajo, disponibilidad de recursos y prácticas administrativas específicas para cada servicio público. Por lo tanto, se puede esperar que los detalles de cada Sistema de Gestión de la Calidad varíen. El método detallado de implementación del Sistema de Gestión de la Calidad no es lo importante; lo que importa es que produzca resultados efectivos, consistentes y confiables. El Sistema de Gestión de la Calidad debería ser tan simple como sea posible para que funcione adecuadamente, y tiene que ser suficientemente fácil de entender para cumplir las políticas y objetivos de calidad del servicio público.

#### **2.20.4. BENEFICIOS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

El principal beneficiario de la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad es la propia organización, en este caso un servicio público. Es la organización que tiene que palpar y sentir internamente la diferencia, es decir, antes de la implantación y con el SGC ya funcionando. A través de este sentir se logra la sistematización y el ordenamiento de las actividades.

Un beneficio que se puede percibir es el ahorro, a mediano plazo, de los costos asociados a la "no calidad" por "reprocesos", servicios no conformes, quejas de los clientes, etc.

Los beneficios tangibles de la implantación de un SGC pueden resumirse de la siguiente manera:

- Creación de la cultura de calidad.
- Incremento de la eficiencia operativa y de la productividad.
- Disminución de los problemas en la prestación de los servicios.
- Reducción de las quejas de los clientes.
- Mejoramiento de la imagen de la organización.
- Mayor credibilidad de los clientes.
- Mejoramiento de las relaciones humanas.

### **2.20.5. CONCLUSIONES**

Un Sistema de Gestión de la Calidad establece que para que una organización sea exitosa, necesita ser guiada y controlada de una manera sistemática y transparente. Esto resulta particularmente verdadero para los servicios públicos, donde la transparencia y la responsabilidad con los ciudadanos son vitales para ganarse su confianza y credibilidad. El éxito sostenible sólo resultará de la implementación de un sistema integral de gestión de la calidad que trate las necesidades y expectativas de todas las partes interesadas.

El Sistema de Gestión de la Calidad de un servicio público confiable y exitoso debería, por lo tanto, cubrir todas las actividades y procesos que pueden afectar su habilidad para cumplir los requerimientos de sus clientes/ciudadanos, así como los de otras partes interesadas, tales como gobiernos regionales o nacionales.

Un Sistema de Gestión de la Calidad debe ser lo suficientemente transparente, de modo tal, que la organización y sus clientes comprenden la forma en que se intenta asegurar que los productos o servicios satisfacen los requisitos establecidos.

## **2.21. SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD**

*\*Iris Soto S.*

### **2.21.1. ORIGEN, HISTORIA Y EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD**

El origen de los sistemas de la calidad se remonta a la exigencia manifestada por empresas manufactureras norteamericanas en los años 50, de establecer modelos organizativos para asegurar la calidad de sus productos. Al demostrarse la validez de tales modelos, las empresas buscaron su adopción y los solicitaron a sus principales proveedores. Así se originaron, a partir de los años 60, los llamados Programas de Aseguramiento de la Calidad, requeridos a los proveedores. Estos programas fueron utilizados en el ámbito militar, donde son primordiales las exigencias de confiabilidad y seguridad de los proveedores.

En los años 70, desde el sector militar, este enfoque se difundió hacia otros sectores industriales, como el nuclear y el naval, donde eran críticos los problemas de seguridad y confiabilidad de los productos y/o suministros.

La International Standardization Organization (ISO), a través de su Comité de Normalización TC 176 de Gestión de la Calidad, emitió la serie de normas ISO 9000 por primera vez en 1987 y las revisó luego en 1994. Las experiencias sobre la aplicación de estas normas, adoptadas por muchos países del mundo, ya sea en el campo manufacturero como en el de las empresas de servicios, han estimulado la revisión de las mismas para adecuarlas a la evolución de técnicas organizativas y para caracterizarlas como Sistemas de Gestión de la Calidad (SGC), en las normas ISO 9000, versión 2000, que tienen su base en el enfoque a los procesos y a los clientes. Estas normas tienen la proyección de la "mejora continua", que es un camino para los Premios Nacionales de Excelencia.

### **2.21.2. SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD**

Un Sistema de Gestión de la Calidad es la forma como la organización realiza la gestión empresarial asociada con la calidad. Consta de la estructura organizacional, la planificación, la documentación, los procesos y los recursos que se emplean para alcanzar los objetivos de la calidad, mejorar los productos y/o servicios, y cumplir con los requisitos de los clientes.

Los sistemas de gestión de la calidad tienen que ver con la evaluación de la forma cómo se hacen las cosas y de las razones por las cuales se hacen, precisando el modo como se procedió y registrando los resultados para demostrar que se hicieron. Un Sistema de Gestión de la Calidad tiene por finalidad dar confianza a los clientes de que la empresa está bien conducida. Esto requiere que la misma

---

\* Jefe Certificación Sistemas, IBNORCA

pruebe su capacidad para cumplir con los requisitos de los clientes y cualquier requisito reglamentario aplicable a sus procesos.

### **2.21.3. POR QUÉ TENER UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA CALIDAD**

Algunos clientes, tanto en sectores privados como públicos, buscan la confianza que les puede proveer una empresa que cuente con un Sistema de Gestión de la Calidad.

Si bien la satisfacción de estas expectativas es una razón para tener un SGC, puede haber otras, como por ejemplo:

- Incremento de la eficiencia operativa y en la productividad.
- Mayor orientación hacia sus objetivos empresariales y hacia las expectativas de sus clientes.
- Disminución de los problemas en la realización de productos o en la prestación de los servicios.
- Reducción de quejas de los clientes.
- Logro y mantenimiento de la calidad de su producto y/o servicio a fin de satisfacer los requisitos de sus clientes.
- Lograr la apertura de nuevas oportunidades de mercado o mantenimiento de la participación en el mercado.
- Mejorar la imagen de la organización.
- Obtener la certificación / registro.

Es importante recordar que el SGC es sólo un medio y no puede ocupar el lugar de las metas que se establecen para la empresa. Un SGC, por definición, no conducirá a una mejora inmediata de los procesos de trabajo o de la calidad del producto y/o servicio, no resolverá todos los problemas. Es un medio para que se asuma una orientación más sistemática frente a la empresa. Además, en la norma ISO 9001:2000 existe un requisito nuevo importante de mejora de la calidad que se recomienda emplear con miras a optimizar la manera como opera la empresa.

### **2.21.4. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD**

La familia de normas ISO 9000 se basa en ocho Principios de la Gestión de la Calidad. Con la aplicación de éstos se posibilita una cultura de dirección exitosa.

**PRINCIPIO 1: ORGANIZACIÓN ENFOCADA AL CLIENTE:** Las organizaciones dependen de sus clientes y, por lo tanto, deberían comprender sus necesidades, satisfacer sus requisitos y esforzarse en exceder sus expectativas.

**PRINCIPIO 2: LIDERAZGO:** Los líderes establecen unidad de propósito y dirección



a la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno en el cual el personal pueda involucrarse en la consecución de los objetivos de la organización.

**PRINCIPIO 3: PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL:** El personal, con independencia del nivel en el que se encuentre, es la esencia de una organización y su total implicación posibilita que sus capacidades sean usadas para beneficio de la organización.

**PRINCIPIO 4: ENFOQUE A PROCESOS:** Los resultados deseados se alcanzan de manera más eficiente, cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como proceso.

**PRINCIPIO 5: ENFOQUE DEL SISTEMA HACIA LA GESTIÓN:** Identificar, entender y gestionar un sistema de procesos interrelacionados para un objetivo dado, mejora la eficacia y eficiencia de una organización.

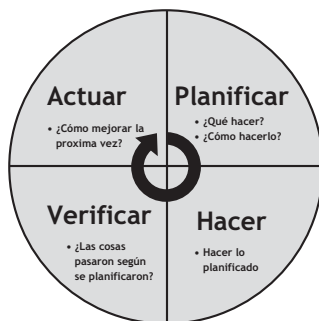
**PRINCIPIO 6: MEJORA CONTÍNUA:** La mejora continua debería ser un objetivo permanente de la organización.

**PRINCIPIO 7: ENFOQUE OBJETIVO HACIA LA TOMA DE DECISIONES:** Las decisiones efectivas se basan en el análisis de datos y en la información.

**PRINCIPIO 8: RELACIÓN MUTUAMENTE BENEFICIOSA CON EL PROVEEDOR:** Una organización y sus proveedores son interdependientes y unas relaciones mutuamente beneficiosas intensifican la capacidad de ambos de crear valor.

### EL CICLO P-H-V-A Y EL ENFOQUE BASADO EN PROCESOS

El ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar (P-H-V-A) fue desarrollado inicialmente en la década de 1920 por Walter Shewhart, y fue popularizado luego por W. Edwards Deming, por esta razón es frecuentemente conocido como Ciclo de Deming.



El concepto de PHVA es algo que está presente en todas las áreas de nuestra vida profesional y personal, y se utiliza continuamente, tanto formalmente como de manera informal, consciente o subconscientemente, en todo lo que hacemos. Cada actividad, no importa lo simple o compleja que sea, se enmarca en este ciclo interminable:

Figura 3: El ciclo Planificar-Hacer-Verificar-Actuar Dentro del contexto de un sistema de gestión de la

calidad, el PHVA es un ciclo dinámico que puede desarrollarse dentro de cada proceso de la organización, y en el sistema de procesos como un todo. Está íntimamente asociado con la planificación, implementación, control y mejora continua, tanto en la realización del producto o prestación de los servicios como en otros procesos del sistema de gestión de la calidad.

## **IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE LA CALIDAD**

Implantar un Sistema de la Calidad es mucho más que fabricar un buen producto o dar un servicio esmerado. Es una nueva forma de hacer las cosas, que abarca a toda la organización.

### **2.21.5. ASPECTOS A CONSIDERAR**

Cuando una organización considera la adopción de un Sistema de Gestión de la Calidad debe estudiar lo siguiente:

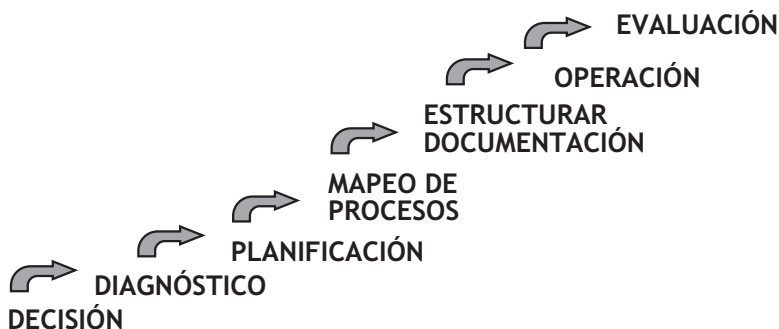
- Qué significa un Sistema de Gestión de la Calidad para la organización.
- Puede la organización beneficiarse con la implementación de un Sistema de Gestión de la Calidad.

Para responder a esas preguntas, la organización debe: conocerse, conocer su entorno y saber a los clientes a los que quiere llegar.

Para la implantación, la organización encontrará obstáculos como las debilidades de su estructura, miedo a los cambios y un aumento inicial inevitable en los costos. Entonces es indispensable:

- El convencimiento de la dirección de que es beneficioso.
- La motivación por la convicción de beneficios rentables a largo plazo y por el desarrollo integral de la organización.

### **2.21.6. ACTIVIDADES PARA LA IMPLANTACIÓN**



### **2.21.7. PERSONAL PARA LA IMPLANTACIÓN**

La implantación de un Sistema de la Calidad implica cambios en la forma operativa, en la mentalidad y en la cultura de la organización.

En este entendido, para la implantación del sistema de gestión de la calidad, la dirección de la organización designa al Representante de la Dirección, quien va a llevar adelante la implantación del sistema, el designado debe actuar como un agente de cambio y es recomendable que sea responsable de la ejecución del programa. Paralelamente, se puede formar un Comité con los jefes de las diferentes áreas de la organización que deberá contar con la logística necesaria para cumplir los cronogramas de implantación establecidos. Este comité deberá tener reuniones periódicas de coordinación para el cumplimiento de las metas. Sin embargo, es importante que todo el personal participe en el logro de los objetivos de la organización. Por lo tanto se deberá motivar y concienciar al personal para lograr su valioso aporte.

### **2.21.8. BENEFICIOS DE LA IMPLANTACIÓN**

Los beneficios tangibles de la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad pueden resumirse de la siguiente manera:

- Creación de la cultura de calidad.
- Incremento de la eficiencia operativa y de la productividad.
- Disminución de los problemas en la realización de productos o servicios.
- Reducción de las quejas de los clientes.
- Mejoramiento de la imagen de la organización.
- Mayor credibilidad de los clientes.

Un Sistema de Gestión de la calidad es lo suficientemente transparente, de modo que la organización y sus clientes comprenden la forma en que se intenta asegurar que los productos o servicios satisfacen los requisitos establecidos.

## **2.22. SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES MUNICIPALES**

*\*Javier von Borries*

### **2.22.1. INTRODUCCIÓN**

No cabe duda que la promulgación de los decretos supremos reglamentarios sobre la distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) establece nuevas competencias y responsabilidades a los gobiernos municipales, confirmando una vez más su rol fundamental como impulsores del desarrollo económico local.

Una de las mayores limitaciones para la apertura y el establecimiento de las empresas ha sido la pesada burocracia y los costos asociados a ella, principalmente en los trámites que los empresarios deben gestionar ante sus gobiernos municipales, por la importancia de estas gestiones dentro de las actividades que desarrollan. Esto ha llevado a un deterioro paulatino del ambiente que los empresarios deben enfrentar, desincentivando la expansión de las empresas existentes y penalizando el establecimiento de nuevas inversiones.

En este contexto una de las áreas a las que los municipios deben prestar particular atención es el ambiente en el cual las empresas desarrollan sus actividades, el mismo, que en gran medida puede ser influenciado por acciones concretas que las autoridades ediles puedan impulsar dentro del ámbito de su jurisdicción.

Una de las herramientas a disposición de los municipios, que puede ayudar a mejorar este ambiente de negocios, es la simplificación de trámites empresariales. A través de la simplificación de trámites se busca acercar a los usuarios a sus municipios interactuando con ellos con reglas claras y estables, y disminuyendo los costos de transacción asociados al establecimiento y desarrollo de las empresas.

Mediante el uso de este instrumento, los gobiernos municipales pueden favorecer de gran manera el establecimiento de empresas dentro de su circunscripción, transparentar sus actos ante la sociedad civil, mejorar los niveles de formalidad y estimular el desarrollo económico y por ende la generación de fuentes de trabajo.

### **2.22.2. PROCESO DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES**

El proceso de simplificación de trámites requiere la participación de varios actores: el gobierno municipal a través del compromiso y la voluntad política

---

\* Es Economista, especialista en Simplificación de Trámites

de las más altas autoridades y un equipo de contraparte compuesto por funcionarios del propio municipio, un equipo técnico externo con experiencia en simplificación de trámites y, en algunos momentos, del proceso la participación de representantes del sector empresarial. Todos ellos serán los encargados de velar por un adecuado desarrollo del proceso en su conjunto.

El proceso de simplificación se inicia cuando se determina cuál o cuáles trámites deben ser simplificados primero, es decir que se debe priorizar aquellos trámites que se van a simplificar, en mi opinión, los gobiernos municipales deberían comenzar tomando en cuenta los trámites de Licencia Municipal de Funcionamiento, Padrón Municipal de Contribuyentes y Catastro.

En esta lógica, el municipio deberá conformar un equipo de contraparte, el cual coordinará el trabajo con el equipo técnico externo. Este último será en encargado de realizar un relevamiento y diagnóstico de los procesos que se están simplificando. Este diagnóstico, una vez esté concluido, deberá ser discutido con el equipo de contraparte, con los funcionarios que ejecutan los tramites en el municipio y con las autoridades municipales involucradas en los procesos. Un buen diagnóstico debe tomar en cuenta los aspectos técnicos del trámite (pasos, requisitos, tiempo de duración, etc.), como también los aspectos legales que los reglamentan, (resoluciones administrativas, instructivos, etc.).

Una vez que el diagnóstico haya sido discutido el equipo técnico externo y el equipo de contraparte del municipio elaboran una propuesta de cómo debería ser el nuevo procedimiento, tomando en cuenta algunas variaciones o alternativas, las cuales serán discutidas como se hizo en el caso del diagnóstico, pero esta vez, incorporando la participación de representantes del sector empresarial cuya opinión puede ser muy enriquecedora.

La etapa de implementación se inicia cuando se tiene una propuesta debidamente discutida y aprobada, es en este momento cuando se reorganizan las funciones, se capacita a los funcionarios en la "nueva manera de hacer las cosas" y se realizan juegos de roles y simulaciones de situaciones particulares que permitan realizar ajustes al procedimiento que se esta sometiendo a prueba.

Cuando el nuevo procedimiento ha sido comprendido por las personas que lo van a ejecutar, debe emitirse una resolución administrativa que de legalidad y establezca la vigencia del nuevo procedimiento. Este aspecto es muy importante porque el gobierno municipal asegura que el trámite no podrá ser alterado o modificado innecesariamente.

El equipo técnico externo entonces, elaborará un conjunto de indicadores que servirán más adelante para realizar controles y mediciones periódicas que garanticen que el trámite se esté realizando de acuerdo como se lo había diseñado

y simplificado, para evitar que aparezcan requisitos y pasos por “iniciativa” de quienes gestionan necesario en realidad deberían hacerlo. Esta acción permite a las autoridades municipales medir su grado de eficiencia y, consecuentemente, de competitividad.

### 2.22.3. BENEFICIOS

Los beneficios de la simplificación de trámites son muy claros, han dado resultados muy interesantes en los gobiernos municipales que ya decidieron implementarla<sup>31</sup>; se ha visto un considerable aumento en la cantidad de empresas que se registran ante él y un mejor cumplimiento de las obligaciones de éstas con su municipio. El resultado directo de la simplificación es que se ha logrado reducir la duración del trámite de un promedio de 40 días a un solo día, y se han eliminado todos aquellos requisitos superfluos e innecesarios<sup>32</sup>. Es decir que, con estas acciones se beneficia el municipio, por el incremento de las empresas formales dentro de su jurisdicción; esto se traduce en mejores niveles de recaudación y se benefician los empresarios y la sociedad civil, porque se relacionan con su municipio en base a reglas claras que todos conocen.

Un proceso de simplificación de trámites no debe ser entendido como un medio para la reducción de personal, más bien, por el contrario, la experiencia en simplificación de trámites muestra que uno de los resultados del proceso es una revalorización del trabajo que llevan a cabo los funcionarios, al asignárseles funciones mejor estructuradas y delimitadas. Asimismo, el proceso de simplificación de trámites permite incorporar a los nuevos procedimientos la experiencia y los aportes de los funcionarios que los llevan a cabo.

Otro aspecto muy importante en la simplificación de trámites es la difusión que debe hacerse de los procesos simplificados. Resulta muy importante difundir a la población en general esta “nueva manera de hacer los trámites” en el municipio, a través de afiches, volantes o papelógrafos, de modo que los interesados conozcan claramente los requisitos y los pasos necesarios para realizar sus gestiones ante el municipio.

Es indiscutible que pueda existir diversas maneras de llevar a cabo procesos de simplificación de trámites, lo que se ha presentado en este documento es una alternativa que ha dado buenos resultados cuando se la ha puesto en la práctica; sin embargo el grado de éxito de los procesos en gran medida se debe al compromiso y a la voluntad política que demuestran los municipios para llevar adelante este proceso.

<sup>31</sup> Me refiero en particular a los procesos de simplificación de trámites llevados a cabo por los gobiernos municipales de La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz, Tarija, Trinidad y Montero.

<sup>32</sup> La mayoría de los gobiernos municipales que llevaron adelante el proceso de simplificación de trámites lograron una reducción de los requisitos en más del 60%.

La metodología que se ha presentado pretende generar capacidades propias en los municipios, para que ellos puedan realizar simplificación de otros trámites por su cuenta esta vez sin el apoyo del equipo técnico externo, puesto que el equipo de contraparte del municipio ha comprendido la metodología, la ha apropiado y podrá desarrollarla de manera independiente en procesos futuros.

Finalmente, debe tomarse muy en cuenta que si bien los primeros resultados de la simplificación de trámites se pueden ver en el corto plazo, cuando hay menos requisitos, menos pasos y los trámites ya no demoran mucho, los verdaderos beneficios sólo pueden ser capitalizados en el mediano o largo plazo, cuando se ha logrado conformar una cultura en las organizaciones (en este caso particular, en los municipios) que reconozca que los trámites, bajo ninguna circunstancia, pueden constituirse en elementos que limiten o desestimen el adecuado funcionamiento de la economía y, mucho menos, vayan a ser barreras que limiten el acceso a los servicios públicos de los grupos más pequeños y vulnerables.

## 2.23. OBSERVATORIO DE EMPLEO

*\*Paola S. Navarro Cardona*

### 2.23.1. SITUACIÓN ACTUAL

Bolivia, al igual que muchos países del mundo, ha tenido que enfrentar los cambios producidos en la economía mundial, la globalización, la revolución de la información y las comunicaciones, buscando estrategias que le permitan establecer un enlace entre la economía regional y la economía mundial.

En los últimos 20 años, el Estado boliviano ha puesto en marcha programas de estabilización y ajuste estructural, ejecutando una serie de medidas correctivas que permitieron la estabilidad y recuperación de la economía, no sin un alto costo social. Posteriormente, el gobierno emprendió una serie de reformas estructurales complementarias a las de reactivación económica, denominadas "de segunda generación", como la Reforma Educativa, modificaciones al sistema de salud y la Participación Popular.

Sin embargo, la recuperación económica reflejada en crecimiento económico en algunos sectores de la economía boliviana (hidrocarburos, agropecuario, minero) no baja de manera efectiva a la población, es decir no beneficia directamente a la creación de empleo y mejoramiento del ingreso de los sectores empobrecidos.

Repasando los datos estadísticos se puede observar que la tasa de desempleo en las principales ciudades es del 7.4 %, cifra que no explica por ella misma la problemática del empleo y la pobreza<sup>33</sup>, además la Población Ocupada representa el 62 % de la Población en Edad de Trabajar y el 98 % de la Población Económicamente Activa (PEA), lo que resalta la característica del mercado laboral boliviano, es decir, el subempleo, ya que cada día son mas los trabajadores que llegan al mercado de trabajo en condiciones precarias de educación y condiciones de trabajo, en edades no consideradas y para ejercer en actividades que les dejan niveles de remuneración miserables y sin ninguna protección legal.

Es de esta manera que la creación de empleo se constituye en un tema primordial en las estrategias y políticas de los diferentes gobiernos nacionales y/o locales, sin embargo para el diseño de políticas sostenibles de empleo es necesario contar con información profunda, precisa y actualizada del mercado de trabajo, es decir, contar con un sistema de información económica y social que genere datos oportunos que sirva de base para planificar cualquier tipo de política o actuación.

---

\* Consultora en Desarrollo Local, participó en la implementación del Observatorio de empleo e incubadora de empresas en el municipio de San Xavier - Dpto. Santa Cruz

<sup>33</sup> Fuente: Elaboración CEDLA, con base datos del INE



Los observatorios de empleo, bolsas de trabajo e incubadoras de empresas son algunos de los claros ejemplos de instrumentos que pueden ser implementados desde los gobiernos locales que ahora cuentan con un marco legal favorable para generar una serie de servicios que faciliten el acceso de la población al empleo o autoempleo.

### **2.23.2. CARACTERÍSTICAS**

#### **2.23.2.1 Qué es un observatorio de empleo**

Es una unidad técnica de análisis y prospección<sup>34</sup> del mercado de trabajo, que permite estar continuamente informado e informando sobre las tendencias de la oferta y la demanda laboral.

#### **2.23.2.2 Objetivos**

- Identificar los aspectos o características principales del desempleo
- Conformar un banco de oportunidades laborales (inventario de los tipos de empleo, su demanda previsible y una guía formativa para cada tipo de empleo).
- Conformar una base de datos del tejido empresarial existente (tipos de empresas, su tamaño, sectores en crecimiento, sectores en declive, etc.).

#### **2.23.2.3 En qué consiste y para qué sirve**

El observatorio de empleo se basa en un estudio sobre el mercado laboral - demanda y oferta<sup>35</sup> y los factores que influyen en ésta.

Este estudio puede estar dirigido a actores que conforman la demanda de empleo, oferta de empleo, gestionan la formación y estudian las tendencias del mercado de trabajo, concretándose en:

- Empleadores.
- Agencias de empleo (en caso de que existan).
- Formadores (universidades, institutos, politécnicos).
- Instituciones de estudios y prospectivas del mercado de trabajo.

El procedimiento es el siguiente:

<sup>34</sup> Análisis del presente para anticiparse al futuro

<sup>35</sup> Demanda por trabajo corresponde a la necesidad de fuerza de trabajo del conjunto de empresas con ciertas especificidades. Oferta de trabajo corresponde a la fuerza de trabajo del territorio conformada por personas con diversos grados de calificación, experiencia, nivel educacional, etc.

## **Primero: Recopilación de estudios sobre el Empleo**

La metodología concreta utilizada para esta primera parte se centra en dos aspectos: identificación, recopilación y análisis de fuentes de información secundaria

Por ejemplo, del Instituto Nacional de Estadística (INE), Unidad de Análisis de Política Económica y Social (UDAPE), se pueden obtener indicadores del desempleo, el empleo por actividad económica, nivel de ingresos de los empleados, nivel de educación, entre otros datos que permitan tener una visión de la situación del mercado de trabajo a nivel nacional y local.

Otra manera de obtener información es la realización de entrevistas en profundidad a expertos.

## **Segundo: Análisis de los agentes del mercado de trabajo**

### **a. Empleadores**

Una vez definidos los sectores económicos que configuran los diferentes ámbitos de estudio, se lleva a cabo el análisis de los agentes demandantes de empleo.

Dentro de estos demandantes se incluyen organizaciones empresariales y empresas.

#### **a.1 Organizaciones empresariales**

El estudio de las organizaciones empresariales tiene como objetivo conocer cuáles son los sectores económicos nuevos, aquellos en declive y los que están en fase de crecimiento con el fin de averiguar la actual tendencia del mercado y de la fase del ciclo en que se encuentran aquellos sectores más significativos.

La metodología utilizada para obtener dicha información consistirá en la realización de una serie de entrevistas sobre empleo, a directivos de organizaciones empresariales más importantes que actúan en la localidad como ser asociación de productores, entidades financieras, cámara hotelera, asociación de transportistas, entre otros.

El guión de conversación para las entrevistas puede incluir los siguientes temas centrales:

- Definición de nuevas profesiones.
- Definición de los sectores de actividad en que surgen nuevas profesiones.

## a.2 Empresas

El ámbito de investigación correspondiente a las empresas es realizado a partir de la obtención de una lista de todas las empresas existentes en la localidad, por ejemplo, base de datos del departamento de Catastro, o también se puede optar por la selección de las empresas más significativas dentro de cada sector económico bajo el siguiente criterio:

- Larga tradición y prestigio en el desarrollo de su actividad
- Empresa joven se ha introducido rápidamente en el mercado

Una vez seleccionadas estas empresas, se les aplica un cuestionario que emita información central como la siguiente: aparición de nuevas profesiones, conocer expectativas sobre el futuro laboral de estos oficios, puestos más demandados en cada sector, los conocimientos y características personales idóneas, etc.

## b. Centros de Formación

Después de realizar el estudio a los agentes demandantes de empleo, se procede al análisis de la oferta formativa existente en el mercado (qué tipos de profesiones se imparten en la localidad), cuya misión sea impartir cursos de formación profesional, ya sean de enseñanza formal<sup>36</sup> o no formal.

La metodología a seguir es la misma que las anteriores, primero realizar un inventario de los centros de formación y, posteriormente, entrevistas con los directores de los centros y con responsables de programas de formación y, en caso de existir, revisión y análisis de los estudios e informes realizados en los propios centros.

Todos estos estudios realizados permitirán contar con la siguiente información:

- Detectar y analizar cuanto suceda en el mercado laboral.
- Mejorar la transparencia del mercado laboral y las oportunidades de empleo (creación de base de datos con información sobre los recursos humanos disponibles y también sobre el tipo de empresas existentes).
- Definir y programar coherentemente las políticas de inserción laboral y formación de recursos humanos.
- Emisión de información útil y estratégica del conjunto de empresas que conforman el tejido empresarial.

---

<sup>36</sup> Es aquella homologada o aprobada por el Ministerio de Educación

#### **2.23.2.4. Beneficios**

- Perfil de los desempleados/as identificando: edad, género, experiencia laboral, nivel de formación, etc.
- Identificación de los puestos de trabajo más demandados en cada sector, la titulación requerida y los conocimientos y características personales idóneas.
- Identificadas las necesidades de formación y cualificación de los trabajadores de acuerdo a las necesidades del empresariado.
- Establecer cuales son las actividades dentro del sector económico, más propensos a ocupar personas de las profesiones nuevas o emergentes.
- Se contará con una fuente de información eficaz y eficiente sobre el mercado laboral y empresarial para ayudar a la toma de decisiones oportunas.
- Información sobre la oferta formativa existente en los colegios, institutos, universidades, politécnicos, etc.
- Las carreras mas demandadas por los alumnos.
- El porcentaje de alumnos insertados en el mercado laboral después de terminar el curso.

### **BOLSA DE TRABAJO**

#### **2.23.3. QUÉ ES UNA BOLSA DE TRABAJO**

Se constituye en el instrumento principal para facilitar el contacto entre los actores del mercado de trabajo, el espacio donde acuden las personas que están buscando empleo y las empresas que ofertan un puesto de trabajo.

#### **2.23.4. OBJETIVOS**

- Apoyar el proceso de acercamiento entre los desempleados a las empresas o negocios que ofrecen puestos de trabajo
- Ofrecer servicio técnico profesional en el proceso de búsqueda de empleo

#### **2.23.5. EN QUÉ CONSISTE**

Es una oficina municipal para el empleo, que presta una serie de servicios de orientación e información para el empleo.

Los servicios que ofrece la Bolsa de Trabajo están dirigidos a personas que busquen empleo por primera vez (aspirantes), personas desempleadas con experiencia (cesantes) o empresas y familias que ofrecen puestos de trabajo. Tanto desempleados como los solicitantes de trabajadores que acuden a la oficina deben llenar un formulario de registro con información específica.

Las personas que buscan empleo deben adjuntar al formulario de registro,

fotocopia de carné de identidad y currículum vitae. Su solicitud es compatibilizada con la base de datos de los puestos de trabajo ofertados por las empresas. En caso de que el perfil del trabajador no coincida con ninguna de las solicitudes de trabajadores, se pasa a la Bolsa de Trabajo de publicación.

A continuación se hace una breve descripción de los servicios que presta la Bolsa de trabajo:

- Servicio gratuito de información, orientación y asesoramiento. A través de este servicio se pone en contacto a los usuarios que hayan solicitado el servicio con aquellas empresas que hayan demandado candidatos/as para cubrir un puesto de trabajo en su empresa.
- Bolsa de empleo de publicación. Las ofertas y demandas de empleo que se reciben son publicadas por algún medio de comunicación (periódico, radio, televisión, tablero de anuncios en lugares estratégicos).<sup>37</sup>
- Apoyo técnico profesional. Un técnico en orientación brinda asesoramiento en la búsqueda de empleo, además de promover su participación en programas de formación y/o empleo que pueden mejorar las posibilidades de cada persona para acceder a un empleo.
- Programa de auto información y orientación. Es una herramienta para la búsqueda de empleo, que utiliza información generada por el Observatorio de Empleo. Los usuarios que así lo requieran pueden disponer de esta información:
  - Ofertas de empleo
  - Perfiles profesionales y Centros de Formación
  - Listado de empresas, elaboración de currículum, cartas de presentación.
  - Formación. La formación es un instrumento indispensable para toda la población tanto ocupada como desempleada. Se puede proponer acciones formativas coherentes con las necesidades detectadas en los estudios de mercado de trabajo o necesidades formativas específicas que hayan sido solicitadas.

#### 2.23.6. BENEFICIOS

- Facilita la inserción laboral de los desempleados/as.
- Base de datos con información actualizada del nivel de demanda de los oficios en cada sector.
- Mayor comunicación de las oportunidades de empleo existentes en la localidad.
- Difusión de las profesiones más demandadas por las empresas.
- Mayor participación en los programas de formación.

<sup>37</sup> El medio que se decida utilizar depende del costo en que se pueda incurrir; en algunos casos se ha establecido convenios con periódicos locales para que publiquen los anuncios una vez por semana.

### **2.23.7. EJECUTORES Y MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN**

El principal ejecutor tanto del Observatorio de Empleo como de la Bolsa de Trabajo es el gobierno municipal, ya que debe incorporar a su estrategia de desarrollo estos instrumentos, puesto que cuenta con un marco jurídico que le otorga las competencias necesarias para iniciar este proceso. Además de la voluntad política y presupuestaria para poner en marcha la estructura operativa que se encargue de ejecutar las actividades planificadas y, a su vez, para minimizar costos, articular capacidades y recursos tanto humanos, financieros y materiales es recomendable establecer alianzas con el Ministerio de Trabajo, universidades o centros de formación, entidades de cooperación internacional, asociación de empresarios, medios de comunicación, entre otros, que puedan coadyuvar al cumplimiento de los objetivos.

---

### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

1. *Las Políticas sobre la pobreza en Bolivia*, Instituto Prisma /Plural Editores; 2000
2. *Observatorio de Empleo*, Área de Economía y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla, España, 2002.
3. *Proyecto Fomento a la Microempresa FOSIS / GTZ / GFA, GUÍA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL - CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS*, 2002, Chile.
4. *Observatorio Laboral*, Fundación Trabajo Empresa, Santa Cruz, Bolivia.

## **2.24. INDICADORES DE COMPETITIVIDAD MUNICIPAL**

*\*Juan Arenas*

### **2.24.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN**

The World Economic Forum publica anualmente el Reporte Global de Competitividad (The Global Competitiveness Report), donde se establece la posición de cada país de forma comparativa, para identificar la situación en que se encuentra el mismo en aquellas áreas definidas como determinantes para la competitividad. En este reporte se calculan tres indicadores o índices: El Índice de Crecimiento de la Competitividad, el Índice de Competitividad Empresarial y el Índice Global de Competitividad.

El diseño de indicadores de competitividad que permitan evaluar a la competitividad dentro de un país ha sido trabajado en varios países vecinos. Las metodologías usadas no se alejan mucho de la metodología del World Economic Forum al estructurar índices sobre la base de grupos de variables (factores) que afectarían la competitividad.

Estudios de competitividad regional se han desarrollado a nivel de departamentos o unidades territoriales al interior de los países, en ejemplos como los de Colombia, Venezuela, Perú y Chile.

En Bolivia, la primera experiencia en este ámbito fue realizada por el PNUD, para calcular indicadores departamentales de competitividad. El PNUD calculó un índice de competitividad 2000-2001 para los nueve departamentos del país.

La Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) ejecutó durante los años 2004 y 2005 el proyecto Sistema de Indicadores de Competitividad Departamental y Municipal. En este proyecto se construyó, en primera instancia, una metodología para el cálculo de indicadores de competitividad; posteriormente, se capturaron los datos necesarios y, de esta manera, se pudieron construir los indicadores. El resultado final es un ranking de competitividad para los nueve departamentos del país, además de un ranking de competitividad para una muestra de 75 municipios del país.

### **2.24.2. CARACTERÍSTICAS**

#### **2.24.2.1. Definición**

El desarrollo regional supone que varios factores de organización de la economía influyen de manera tal que se tendrá mayor competitividad

---

\* Economista

municipal. En el caso que (por ejemplo) se posea tanto en cantidad como en calidad: Mayor infraestructura (por ejemplo red vial, servicios básicos, líneas telefónicas); mejores condiciones económicas (ingreso per cápita, inversión); mejores condiciones geográficas (ubicación, usos del suelo, clima); mejores apoyos financieros; mejores condiciones ambientales; mejores condiciones demográficas (más población capacitada); mejores condiciones en los gobiernos locales (mayores ingresos, asignación de gastos eficiente); mejores condiciones de los recursos humanos (educación, salud); mejores condiciones de la gestión empresarial (productividad, desarrollo corporativo, eficiencia administrativa).

Los Indicadores de Competitividad Municipal buscan construir información relacionada con estos factores, que influyen sobre la competitividad y el desarrollo regional. Un municipio puede ser competitivo si es capaz de utilizar en forma eficiente los recursos-factores con los que cuenta, por eso responder a preguntas cómo: ¿por qué en algunos municipios las empresas prosperan más que en otros? o ¿por qué algunos municipios son más competitivos que otros?. Son cuestiones que deberían preocupar a los agentes públicos y privados que participan en la economía local.

#### **2.24.2.2. Objetivos**

El objetivo es proveer de información que sea utilizada para orientar la toma de decisiones y la asignación de recursos, con la finalidad de promover políticas de desarrollo de la competitividad en el ámbito municipal. El propósito es tener una herramienta analítica-estadística para la medición sistemática de la competitividad municipal.

#### **2.24.2.3. En qué consiste y para qué sirve**

El marco conceptual para el Sistema de Indicadores de Competitividad establece que este se centra en tres categorías: (i) indicadores del entorno o clima de negocios; (ii) indicadores de la estrategia empresarial e (iii) indicadores de resultados y desempeño.

Los indicadores de entorno tienen como objetivo analizar la existencia de condiciones propicias para el desarrollo de las empresas. Acá se trata de realizar la evaluación de las condiciones de infraestructura, recursos naturales, recursos financieros, instituciones, capital humano, capital de conocimiento y capital cultural.

Los indicadores de estrategia empresarial analizan la sofisticación de las empresas mediante una evaluación de la estrategia, de las operaciones y de los activos que tienen a su disposición las mismas. En este aspecto, por ejemplo, se busca



indagar si las empresas cuentan con estados financieros, si buscan la colaboración con otras empresas o si tienen conocimiento del consumidor final del producto o servicio.

Por último, los indicadores de resultados buscan presentar información para medir el desempeño económico, social y la sostenibilidad ambiental en los municipios. Un ejemplo es el indicador de prosperidad económica, que busca establecer si las personas consideran que sus ingresos han aumentado o disminuido con relación al año pasado.

En estas tres categorías, los indicadores identifican las ventajas y desventajas de competitividad en cada municipio y, además, identifican las ventajas y desventajas relativas de competitividad entre municipios. Los datos aportan información básica al sector público y privado para la formulación de políticas de competitividad, las que tendrían que repercutir en mejores condiciones para los proyectos y sectores productivos.

#### **2.24.2.4. Condiciones para su implementación**

El Sistema de Indicadores de Competitividad Municipal está constituido tanto por datos duros o registros administrativos, como por datos que provienen de una encuesta de percepción que se aplica tanto a funcionarios de los gobiernos municipales como a empresarios o gente ligada a actividades productivas en las regiones.

Los datos de registros administrativos pueden ser fácilmente obtenidos desde el gobierno municipal. Un ejemplo de estos datos es el monto de ingresos propios que determinado municipio ha conseguido recaudar en un año determinado. Lo mismo se puede decir de información relacionado a los ingresos por coparticipación. Otro tipo de dato no vinculado a información financiera que podría ser proporcionado por el gobierno municipal es, por ejemplo, el número de establecimientos de salud. La segunda fuente de información es la encuesta de competitividad, la cual tiene que ser dirigida a una muestra de empresas o unidades productivas en cada municipio.

Los pasos a seguir son:

- a) Recopilar los datos de registros administrativos o datos duros.
- b) Recopilar los datos que viene a través de la encuesta de percepción.
- c) Armar la base de datos
- d) Calcular los indicadores utilizando la metodología
- e) Realizar un análisis e interpretación de los resultados

#### **2.24.2.5. Beneficios**

Se generará con este proceso información para el sector público y privado en general. Por lo tanto, los beneficiarios serán las empresas en las regiones, sean éstas grandes, medianas o pequeñas; el gobierno municipal y los sectores académicos. Al contar con información proveniente de indicadores de competitividad, los agentes e instituciones podrán orientar la toma de decisiones y la asignación de recursos hacia la finalidad de promover políticas de desarrollo de la competitividad en las regiones del país.

#### **2.24.2.6. Ejecutores y modalidad de participación**

En el modelo aplicado por la UPC, ésta ha tenido como función capturar periódicamente la información necesaria para construir los indicadores de competitividad y se pretende que los gobiernos municipales colaboren en este proceso, y que, poco a poco, hagan suyo este proceso. La UPC puede capacitar en todo lo relacionado con el marco conceptual de los indicadores, la recopilación de información y en cómo se construyen los indicadores y los ranking.

Tal vez la tarea de mayor duración es la relacionada con la implementación de la encuesta de competitividad. Dependiendo el tamaño del municipio, la encuesta puede durar pocos días o un par de semanas, esto dado que evidentemente en municipios "chicos" la actividad productiva o empresarial es menor que en un municipio "grande". Para esta actividad y nuevamente dependiendo las características en cada municipio se pueden coordinar acciones que involucren a sectores académicos (universidad, centros de investigación, etc.). La primera experiencia con los 75 municipios se hizo a través de una empresa encuestadora privada, pero incluso el gobierno municipal podría facilitar un equipo de encuestadores propio para implementarla.

#### **2.24.3. FINANCIAMIENTO APROXIMADO**

El financiamiento requerido dependerá también de las características de cada municipio, pero puede llegar a tener un costo reducido.

El costo más importante, sin duda, será el relacionado con la encuesta de competitividad. Esta tendrá un precio mayor en un municipio como La Paz, comparado con el que puede tener en Coroico o en Camargo. ¿Qué sucedería si un centro de investigación quiere hacerse cargo de la encuesta? En este tipo de casos, el costo puede ser cero para el gobierno municipal.

La información de registros administrativos tendría un costo relacionado con el

tiempo que un funcionario municipal puede demorar en preparar la misma (el caso del dato sobre ingresos propios el año x).

La transferencia que pueda realizar la UPC de la metodología y de la manera de calcular los indicadores y los rankings puede tener un costo de traslado hacia la ciudad de La Paz para el funcionario municipal interesado. Para difundir ampliamente los resultados de los indicadores, se puede pensar en una publicación impresa en la que, además de los números, se presente un análisis de la situación.

## **2.25. QUÉ ES UN PLAN DE NEGOCIOS<sup>38</sup>**

*\*Marco Antonio Fernández C.*

### **2.25.1. MARCO CONCEPTUAL**

El Plan de Negocio o Plan de Empresa es un documento que detalla, organiza, sistematiza e integra la información requerida para evaluar la factibilidad de un emprendimiento o un proyecto que se quiere poner en marcha. Con el Plan de Negocio se puede evaluar en forma integral la oportunidad de negocio que persigue el emprendedor o que se espera pueda ser desarrollada por la organización que quiere llevar adelante un proyecto.

El Plan de Negocio también se puede entender como el proceso de darle al emprendimiento o al proyecto una identidad o vida propia y en el cual se enuncian en forma clara y precisa los propósitos, las ideas, los conceptos, las formas operativas, los resultados y, en resumen, la visión del emprendedor o emprendedores sobre su proyecto.

Este es un documento muy utilizado pues permite responder en forma previa a la implementación de un emprendimiento o proyecto, preguntas claves como ser: qué es y en qué consiste un emprendimiento; cuáles son las causas y razones esperadas para el éxito del mismo; cuáles son las estrategias y mecanismos que se van a utilizar para alcanzar las metas previstas; qué recursos se requieren para llevar adelante el negocio; y quiénes dirigirán el emprendimiento.

Estas y otras preguntas interesan al propio emprendedor, al potencial financiador, a los proveedores y a otros actores externos relacionados con la puesta en marcha del emprendimiento. Es decir que existen numerosos interesados en conocer un Plan de Negocios, por la información que éste proporciona y la utilidad que brinda tanto en forma interna como externa.

En forma interna, el mayor beneficiado es el propio emprendedor o el potencial ejecutor del proyecto, pues el Plan de Negocios le permite analizar la coherencia general del proyecto, medir los riesgos a los que se podría enfrentar en el futuro y preparar eventuales soluciones.

En forma externa, el Plan de Negocios se constituye en una especie de carta de presentación, mediante la cual quien la presenta muestra no sólo las bondades de la oportunidad de negocio que persigue, sino la calidad y el alcance que tiene como estrategia, en relación al emprendimiento que pretende llevar a cabo.

---

<sup>38</sup> Los principales conceptos han sido tomados del texto "Innovación Empresarial" de Rodrigo Varela.

\* Director MBA y MFE Maestrías para el Desarrollo/UCB. [maf@mpd.ucb.edu.bo](mailto:maf@mpd.ucb.edu.bo)

Especial importancia le brindan los financiadores que requieren analizar la viabilidad económica - financiera del emprendimiento o proyecto planteado.

### **2.25.2. COMPONENTES DEL PLAN DE NEGOCIOS**

A pesar que la complejidad y sofisticación de un Plan de Negocio está en directa relación con la complejidad y magnitud de la oportunidad de negocio identificada, el contenido que este debería tener alcanza las siguientes secciones:

1. Descripción de la oportunidad de negocio.
2. Análisis de mercado.
3. Análisis técnico.
4. Análisis organizacional.
5. Análisis social.
6. Análisis económico y financiero.
7. Evaluación integral.
8. Análisis de riesgos.

#### **2.25.2.1. Descripción de la oportunidad de negocio**

Pretende mostrar que la oportunidad de negocios ha sido evaluada adecuadamente en una primera etapa, quedando claro que realmente encierra mucho potencial, por lo que vale la pena desarrollar un Plan de Negocios para evaluarla en detalle. Por otra parte, en esta sección debe quedar muy claramente especificado el concepto propiamente tal del negocio que se persigue.

#### **2.25.2.2. Análisis de mercado**

Busca, fundamentalmente, determinar los siguientes aspectos claves: existencia y magnitud de los clientes para el bien o servicio propuesto, determinación de la cantidad demanda, la mejor forma en que se puede alcanzar a los potenciales clientes y, por supuesto, un análisis del entorno y principalmente de la industria en la que se piensa competir. Esta sección es pieza fundamental del Plan de Negocio, pues en función al pronóstico de ventas estimado se construirán muchas de las otras secciones de este documento.

#### **2.25.2.3. Análisis técnico**

Tiene por objeto precisar cómo se puede lograr producir o estructurar el bien o servicio, en la cantidad y con la calidad y costo requeridos. Esto supone identificar detalladamente procesos productivos, proveedores de equipos y maquinaria, insumos y materias primas, tecnología, recursos humanos, etc., requeridos para producir el bien o servicio identificado.

#### **2.25.2.4. Análisis organizacional**

Debe comprender la descripción de la estrategia competitiva que utilizará la nueva empresa, la estructura organizacional requerida, el perfil del equipo humano necesario y los principales procesos organizacionales que optimizaran la dinámica del emprendimiento a realizarse.

#### **2.25.2.5. Análisis social**

Busca evidenciar la posibilidad legal y social del emprendimiento, para que el negocio se establezca y opere, tomando siempre en cuenta las reglamentaciones, leyes, obligaciones que eviten incidencias negativas sobre la comunidad y el medio ambiente.

#### **2.25.2.6. Análisis económico y financiero**

Busca, en cuanto al componente económico, determinar las características económicas del proyecto. Para ello se debe identificar las necesidades de inversión, los ingresos, los costos, los gastos, la utilidad, los puntos de equilibrio contable y económico, y determinar la posibilidad de que al vender el producto al precio establecido, el negocio deje un excedente adecuado. En cuanto al componente financiero, éste tiene por objeto determinar las necesidades de recursos financieros, las fuentes y las condiciones de éstas, y las posibilidades de acceso.

#### **2.25.2.7. Evaluación integral**

Tiene por objeto determinar los indicadores de factibilidad del proyecto (tasa interna de retorno, valor presente neto, periodo de pago descontado, punto de equilibrio, etc.).

#### **2.25.2.8. Análisis de riesgos**

Finalmente, el Análisis de Riesgos (de mercado, técnicos, económicos, financieros) pretende analizar los efectos que cambios potenciales en las variables claves del emprendimiento puedan originar en sus indicadores de factibilidad. Asimismo, analiza, al menos cualitativamente, algunas variables (sociales, políticas, internacionales) que no han sido incluidas en todas las etapas anteriores y que podrían, sin embargo, ocurrir, buscando evaluar su potencial impacto.

### **2.25.3. CONCLUSIONES**

Como se puede observar, el Plan de Negocios así realizado, prácticamente cubre todos los ámbitos relacionados a la puesta en marcha del emprendimiento,

proporcionando los elementos suficientes para una evaluación en detalle del mismo. Finalmente, este documento se constituye en un “plan de vuelo”, el cual puede orientar las políticas y acciones de la organización en los próximos años.

Este instrumento sin duda es pertinente para evaluar la factibilidad de una nueva actividad económica a realizar y útil no sólo para los emprendimientos privados, sino también para cualquier tipo de iniciativa que se quiera llevar adelante.

El principal esfuerzo que este trabajo implica para el o los emprendedores que afirman tener una oportunidad de negocios es que ahora sí, con un alto grado de detalle, ellos tienen que esmerarse en reunir la información requerida, interpretarla y presentarla claramente. Esto permite no sólo evaluar la factibilidad antes de la puesta en marcha, sino proporciona valiosa información que permite incluso evitar meterse en actividades que a primera vista pueden parecer muy interesantes pero que, sometidas a este exigente proceso de evaluación, terminan mostrando sus grandes limitaciones o riesgos que aconsejan incluso no ponerlas en práctica.

Por todo ello el Plan de Negocios se constituye en una tarea ineludible que debe ser realizada por todos aquellos que desean llevar adelante un emprendimiento, o llevar a cabo un proyecto, con el objeto de tener una adecuada reflexión estratégica y evaluación de la factibilidad del mismo.

## 2.26. UNIDADES DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

*\*Ricardo Montecinos Gallo*

### 2.26.1. ANTECEDENTES

Desde que la República de Bolivia se lanzara a la piscina de la descentralización han pasado ya 12 años; en ellos, el desafío fue mejorar la infraestructura física de los hospitales de segundo y tercer nivel, los centros de salud, establecimientos educativos públicos, campos deportivos, la infraestructura en micro riego, los caminos vecinales, el saneamiento básico, alcantarillado y agua potable, entre otras más. Sin olvidar que este trabajo es fruto de un proceso de planificación participativa municipal, más arraigada en el área rural por supuesto, se tenía en cuenta que, si el gobierno municipal satisfacía los requerimientos de prestación de servicios públicos, sería más que suficiente para que los pobladores permanezcan en sus municipios sin necesidad de migrar a otras ciudades. Pero, el tiempo nos hizo notar que si bien pueden prestarse servicios públicos en un municipio, si no existe movimiento económico, empleo y producción, simplemente la gestión municipal no está logrando satisfacer plenamente las necesidades de la población.

De un tiempo a esta parte se habla bastante sobre Desarrollo Económico Local. Se hicieron aportes teóricos importantes, pero, en la práctica, se llegó, especialmente en el área rural, a la compra de semillas mejoradas, alguna capacitación o acción que, accidentalmente, una Organización No Gubernamental realizó en el municipio para justificar la funcionalidad de la entidad y, lógicamente, hubo aplausos al gobierno municipal por parte de algún sector de la población, pero nada planificado y serio. A partir de octubre del 2005, se dan señales para que los gobiernos municipales puedan encarar seriamente el tema productivo, a través del Decreto Supremo No 28421, otorgando competencias y recursos económicos a los gobiernos municipales para el fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo.

En mi criterio, la definición del artículo 2, punto 3, inciso iv) de las competencias de los gobiernos municipales para la organización y desarrollo de instancias responsables de la promoción productiva municipal y/o mancomunaria y promoción del territorio debió ser una iniciativa totalmente municipal y no un Decreto Supremo, pero está planteado y queda asumirlo con responsabilidad.

Definitivamente, como en otros municipios latinoamericanos, el tema de Desarrollo Económico Local ha empezado por establecer en la municipalidad una Oficialía, una Dirección o Unidad de Desarrollo Económico Local.

---

\* Es abogado de profesión, con especialidad en gestión municipal, actualmente es Coordinador de Representación de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM BOLIVIA.



## **2.26.2. UNIDAD MUNICIPAL DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

Se pueden definir a grandes rasgos algunos roles o funciones que deben cumplir estas instancias municipales para encaminarse hacia la senda del desarrollo económico local.

La misión de la Dirección debe ser crear y consolidar, desde el municipio, una capacidad de gestión en materias de fomento de la actividad productiva a nivel municipal, estableciendo el apoyo a iniciativas de desarrollo de personas, micro, pequeñas y mediana empresas, como nexos entre éstas y la institucionalidad pública regional o departamental.<sup>39</sup>

Es fundamental que estas direcciones cuenten con unidades de Fomento Productivo para:

- Gestionar la formación de nuevos emprendimientos productivos en el municipio.
- Actuar como ente de apoyo y orientación de los microempresarios:
  - Información de instrumentos
  - Intermediar entre el interesado y el organismo público-privado
- Gestionar la cooperación técnica de los organismos públicos en apoyo de las iniciativas locales, formando alianzas estratégicas privado-público-municipal.
- Contribuir a la formación y formalización de nuevas actividades productivas en el municipio.
- Concretar el asociativismo con otras instituciones, como una manera de contribuir el desarrollo del fomento productivo.

## **2.26.3. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL**

Existen diferentes instrumentos metodológicos para la promoción municipal del desarrollo económico local<sup>40</sup>; dependiendo de su realidad, cada gobierno municipal puede crear estos u otros. Alguno son:

- Archivo Técnico Legal. Es un instrumento de gestión que permite la recopilación, análisis, sistematización y archivo de la información técnica y legal. Este instrumento consta de dos partes, la parte técnica contiene la información sobre: Procedimientos administrativos, tributos municipales y no municipales que realizan las empresas, reglamentos y algunos otros documentos de utilidad para el área de promoción empresarial, referido tanto

---

<sup>39</sup> Ejemplo de la Municipalidad de Punta de Arenas

<sup>40</sup> Instrumentos Metodológicos para la Promoción Municipal del Desarrollo Económico Local - Programa PROMDE: MTPE, Swisscontact, INICAM.OIT

a la gestión municipal como a la gestión de empresas. La parte legal, contiene la normatividad nacional (Leyes, Decretos) y Municipal (Ordenanzas). Su utilidad es que permite organizar y proveer un sistema de información a los empresarios locales y a la comunidad en general. Brinda al promotor municipal empresarial el soporte legal para realizar propuestas normativas y sustentar proyectos.

- Directorio Empresarial. Instrumento de gestión que recoge información sobre las empresas del municipio. Esta herramienta se debe construir poniendo énfasis en las de menor escala y de los sectores más dinámicos y potenciales hacia los que va enfocado el trabajo. La utilidad está en la información básica sobre el tipo de empresa o micro empresa en el municipio en cuanto a: número, tamaño, sector, género, producción etc.
- Directorio de Instituciones Oferentes de Servicios Empresariales. Para este efecto, es necesario identificar la oferta de servicios existentes en el municipio, departamental y nacional, a partir de las instituciones, empresas o personas que provean servicios empresariales de información, financiamiento asesoría, asistencia técnica, consultoría, formación y comercialización. Se debe elaborar una base de datos de la oferta de servicios a partir de una ficha técnica.
- Observatorio de empleos<sup>41</sup>. Es una herramienta que permite estar informado sobre las tendencias del mercado de trabajo y tiene por objetivo facilitar y promover la inserción laboral como forma de mejorar las condiciones de vida de la población local.
- Inteligencia económica. Abarca un conjunto de conceptos, métodos y herramientas que reúnen todas las acciones coordinadas de búsqueda, obtención, tratamiento, almacenamiento y difusión de la información que sea relevante para empresas y organizaciones, individualmente y vinculadas entre sí, contempladas en el marco de una estrategia determinada.
- Investigación y desarrollo. Es un mecanismo generador de aquellas tecnologías y conocimientos propios con las que la empresa pretende potenciar o desarrollar sus productos, procesos y servicios.

#### **2.26.4. ATRIBUCIONES DE LAS UNIDADES**

Enmarcados en el Decreto Supremo No 28421, proponemos que las siguientes atribuciones de las unidades (sean estas oficialías/direcciones de desarrollo económico local o su equivalente):

- Proponer y dirigir las políticas públicas de desarrollo económico local y promoción del empleo.

<sup>41</sup> Principios básicos para la implementación de instrumentos municipales de desarrollo económico local. Donald Mercado Suárez. Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia - FAM BOLIVIA.

- Dirigir y coordinar la elaboración y ejecución de planes sectoriales de desarrollo económico local y promoción del empleo.
- Dirigir y/o coordinar y aprobar la elaboración de estudios, estadísticas e indicadores
- Supervisar, evaluar y aprobar la provisión de servicios, infraestructura, materiales y equipamiento.
- Coordinar con el sector privado, a través de sus asociaciones, para definir las áreas de intervención municipal.
- Coordinar, concertar y dirigir las instancias de concertación públicos - privados.
- Evaluar y autorizar la aprobación de planes de negocios.
- Elaborar y/o coordinar y analizar la viabilidad, aprobar y evaluar los planes de empleo.
- Verificar la calidad de los servicios ofrecidos por los servicios de desarrollo empresarial y entidades financieras.
- Las demás funciones y atribuciones que le confiere la legislación vigente.

Es importante mencionar que estas iniciativas deben necesariamente ser canalizadas a través de un Plan Estratégico Municipal de Desarrollo Económico Local que identifique la verdadera dimensión de su Unidad porque no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o instrumento para llegar a resultados que se cuantifiquen y cualifiquen.

Por ultimo, para orientar sobre la pregunta que muchos se harán, sobre cuál el perfil del o los responsables de la Unidad de Desarrollo Económico Local, preferentemente deberían ser profesionales en economía, administración de empresas, ingenieros comerciales, abogados u otro, con especialidad en áreas financieras, además técnicos superiores formados en áreas económicas - financieras.

## ***TERCERA PARTE***

### **3. RECOMENDACIONES**

#### **3.1. PROYECTO POLÍTICO**

El marco legal del Impuesto Directo a los Hidrocarburos no fija porcentajes para salud, educación, seguridad ciudadana y fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo. Los recursos económicos pueden destinarse a cualquiera de las cuatro grandes competencias y la fijación de los porcentajes dependerá del acuerdo logrado entre el ejecutivo municipal y los actores de la sociedad civil.

Puesto que no se imponen porcentajes en la utilización de los recursos económicos para las cuatro competencias, es el momento de ejercer la autonomía municipal reclamada por las autoridades municipales. El ejecutivo municipal tiene la oportunidad de conducir a la población hacia un proyecto político para desarrollar los territorios. Es importante la salud, la educación y la seguridad ciudadana, pero si un territorio no ha sentado las bases para el desarrollo generando empleo e ingresos económicos, las acciones en los tres sectores anteriormente mencionados no son sostenibles en el mediano y largo plazo.

Se ha visto comunidades con postas sanitarias, escuelas, canchas deportivas, agua y caminos que han sido abandonadas casi por la totalidad de sus habitantes -excepto niños y ancianos- debido a la falta de empleos y generación de ingresos. Estas situaciones nos muestran la importancia de la creación de oportunidades productivas para dinamizar las economías locales. Los alcaldes juegan un rol importante y tienen un compromiso con la población local.

También es fácil decir a la población que se tiene un monto determinado por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos para el fomento al desarrollo económico local y promoción del empleo, y que cada uno decida qué hacer con los recursos. Este proceder es simplista y carece de pensamiento y planificación estratégica y de un proyecto político. Diseñar e implementar buenas políticas públicas de desarrollo productivo y de conducir a un municipio requiere de bastante trabajo (diagnósticos y programas estratégicos), de participación y consensos (involucrar y negociar con diferentes intereses) y de tener buenos ejecutores (capacidad técnica).

#### **3.2. LA COYUNTURA Y LO ESTRATÉGICO**

Debido a los escasos recursos y las elevadas demandas, no siempre es posible resolver todos los problemas, por lo tanto, es preciso negociar en dos ámbitos:

resolver los problemas coyunturales y definir lo estratégico. Ocurre, la mayoría de las veces, que es mayor la presión por atender y resolver los problemas del día, de la coyuntura -y los funcionarios municipales se dejan absorber por la situación-, que responder a proyectos estratégicos.

El ejecutivo municipal debe negociar y la actitud debe ser esta: que parte del presupuesto resuelva la coyuntura y otra parte se destine a lo estratégico. Lo estratégico llevará a desarrollar proyectos que impactarán en la economía local; la coyuntura sólo resolverá lo inmediato, pero, a largo plazo, seguirán los problemas de pobreza.

### **3.3. CALIDAD DEL EQUIPO TÉCNICO**

Uno de los elementos claves para el éxito de un proceso de desarrollo económico es la calidad del equipo técnico. Los gobiernos municipales deben contratar el número de técnicos que necesiten. Cuando existan las condiciones para ello, es deseable que se cuente con profesionales vinculados a carreras económicas o de otras áreas, pero con cierta formación en economía.

La calidad, experiencia, información y manejo de las situaciones son importantes y valoradas porque la población siempre espera mejorar su situación económica, más aún cuando se conoce la existencia de recursos económicos de apoyo a la producción. El equipo técnico no debería jugar con las expectativas y economía de las personas.

Por otra parte, el equipo técnico tiene la responsabilidad de manejar técnicamente el proceso y presentar a los tomadores de decisión y población en general datos que reflejen la situación del municipio, principalmente en términos económicos, para tomar las decisiones que más convengan a la mayor cantidad de pobladores. Es recomendable aconsejar técnicamente sobre algunos temas que se consideren estratégicos, sin embargo, siempre es posible tomar posición por proyectos que se conoce tendrán un impacto positivo en la economía local y que la mayoría de las personas no consideran su importancia en los inicios.

### **3.4. COORDINACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO PARA APOYAR CADENAS**

Los gobiernos municipales deben trabajar estrechamente con el sector privado de todos los tamaños y formas de organización; esto es importante debido a que son los directos beneficiarios de las diferentes políticas públicas de desarrollo económico a implementarse y no debería estar al margen, puesto que son los que generan empleo, ingresos y pagan impuestos.

A nivel departamental, el sector privado está organizado en diferentes cámaras de empresarios y, dependiendo de los actores, territorio y

circunstancias, es aconsejable que el sector público se relacione con las instancias privadas que corresponda. Los esfuerzos y recursos económicos de los sectores público y privado deben encausarse para impactar en la economía del territorio, puesto que las iniciativas aisladas difícilmente tendrán resultados importantes.

El sector público debe hacerlos partícipes de los procesos de planificación del territorio, elaboración de planes y políticas de desarrollo económico en un espacio de concertación. El resultado debería ser el tener acuerdos.

### **3.5. ORDENAMIENTO TERRITORIAL\***

El ordenamiento territorial contribuirá a darle un carácter integral a la planificación y gestión del desarrollo de los municipios, respondiendo al dónde hacer las cosas, pero un dónde basado en información técnico territorial sobre el uso de los recursos naturales y la ocupación del territorio que permitan encaminar el desarrollo de los municipios con criterios sostenibles, es decir, crecimiento económico productivo con equidad y concordante con la conservación de la biodiversidad y protección del medioambiente.

El conocimiento adecuado de las potencialidades y limitantes de los territorios, permitirá orientar mejor la inversión de los gobiernos municipales, mejorando los procesos decisorios, tanto en aspectos económico productivos como en infraestructura de servicios, integración física y medioambiental.

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de planificación y gestión de tipo normativo y orientador, que dotan de un carácter integral a la planificación del desarrollo, complementando la visión sectorial y estratégica con el enfoque territorial, y permitiendo:

- Orientar la ocupación del territorio de una forma planificada y ordenada, permitiendo la implementación de propuestas de regionalización o distritación, jerarquización y funcionalidad de los asentamientos humanos, contenidas en los Planes o Propuestas de Ocupación Territorial.
- La regulación del uso de los recursos naturales de acuerdo a su aptitud y/o disponibilidad, a través de los Planes de Uso del Suelo, utilizados como instrumentos normativos que regulan su aprovechamiento, contribuyendo a su conservación y al desarrollo sostenible.
- Orientar el desarrollo urbano y la planificación de los asentamientos urbanos, los sistemas de transporte y comunicación y otra infraestructura.

---

\* Ramiro Ávila, Coordinador de Proyecto. Conservación Internacional Bolivia

- Racionalizar y equilibrar las inversiones de desarrollo en el territorio, de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones, y al reconocimiento de que existen zonas o regiones con características propias que requieren un tratamiento diferenciado.

Adicionalmente, el ordenamiento territorial se constituye en un instrumento que facilita la gestión de financiamiento. Los proyectos, al ser elaborados y presentados, considerando la información técnico territorial (mapas y datos), pueden tener mayor probabilidad de ser financiados por entidades públicas y privadas de desarrollo (Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones, etc.)

### **3.6. CONCURRENCIA DE RECURSOS ENTRE PREFECTURAS Y MUNICIPIOS\*\***

Hablar del impacto de la inversión pública nos lleva a abordar el problema de la ausencia de una mirada estratégica, es decir que, para lograr un verdadero impacto hay que involucrarse en procesos que abarcan más allá de lo local, con mucha mayor razón si hablamos de desarrollo económico.

Uno de los resultados no buscados con la municipalización fue justamente esa atomización de las inversiones con un carácter muy localista, sin mirar los procesos que se desarrollan en el nivel micro regional o departamental.

El espacio local resulta demasiado pequeño para generar impactos importantes, si no se conecta con procesos de mayor envergadura, y ya no es novedad que no existe una adecuada articulación entre la planificación municipal, la departamental y la nacional.

Mientras a nivel del gobierno nacional existen una serie de programas que de manera solitaria se implementan en algunos municipios, sin siquiera el conocimiento de las autoridades municipales, tenemos a la prefectura haciendo lo propio, y a los municipios batallando y repartiendo su escaso presupuesto en procura de satisfacer una demanda diversa, que es respondida de a poco para dar conformidad a los ciudadanos.

Hay que mencionar además, que otra de las dolencias de la planificación es su horizonte de muy corto plazo en todos los niveles, por lo tanto, no se pueden comprometer resultados importantes de esta manera. A esto se suma el hecho de que la planificación se convierte en un ejercicio formal y carece de una visión estratégica, es más, se puede afirmar que a nivel municipal no se planifica sino que se “presupuesta”.

---

\*\* Norma Durán, Directora ejecutiva de la Asociación de Municipios de Santa Cruz - AMDECRUZ

### **Inversión concurrente, un alcance restringido**

En la práctica, la inversión concurrente entre municipios y prefectura está entendida como la asignación de un bolsón de recursos, normalmente, un porcentaje bastante reducido del presupuesto de la prefectura que se asigna a los municipios, para complementar sus recursos destinados a determinadas inversiones como: caminos, infraestructura de salud, saneamiento básico, etc., que implica la transferencia de recursos de parte de la prefectura a los municipios. Esto es un alcance restringido de la concurrencia entre estos dos niveles.

Al respecto es necesario señalar que la concurrencia debe tener en realidad un alcance mayor y que no necesariamente tiene que estar asociada a la transferencia de recursos de la prefectura a los municipios.

### **Los recursos del IDH, una oportunidad para la concurrencia**

Los recursos provenientes del IDH, son una nueva fuente de recursos, tanto para los municipios como para la prefectura, de manera que se considera una oportunidad para desarrollar verdaderas acciones concurrentes que nos lleven a mejorar el impacto de la inversión pública en el fomento al desarrollo económico local.

Un mayor alcance de la concurrencia entre municipios y prefectura significa que ambos niveles deben ponerse de acuerdo; esto implica una definición política en apoyar a sectores estratégicos de la economía regional o determinadas cadenas productivas, partiendo de una priorización a nivel departamental, tal vez microregional y finalmente local, de manera que todas las acciones e inversiones que se realicen en el nivel departamental y municipal apunten hacia el mismo objetivo. En materia de desarrollo económico, no se puede dejar librada la definición solamente a la participación ciudadana, esto requiere de una definición política y estratégica principalmente.

El Decreto Supremo No 28421 establece competencias similares en materia de desarrollo económico local a la prefectura y a los municipios, abriendo una gran posibilidad de hacer inversiones concurrentes, es decir que si a nivel departamental se prioriza, por ejemplo, el sector forestal, la prefectura puede hacer importantes inversiones en tecnología y apertura de mercados, es decir, las inversiones mayores; en tanto que, a nivel municipal, se puede invertir en capacitar y dar asistencia técnica a los artesanos. De esta manera, sin llegar necesariamente a la transferencia de recursos de la prefectura hacia los municipios, es posible hacer una inversión concurrente y generar mayores impactos.



Hacer lo contrario sería seguir en la lógica de proyectos pequeños, a la medida de los recursos municipales, los cuales son insuficientes para los grandes retos que implica hacer desarrollo económico.

Finamente, habrá que agregar que estos procesos deben ser pensados a mediano y largo plazo, no se pueden tener resultados en un, dos o cinco años, y volver a empezar de cero cada vez que se cambian las autoridades en uno u otro nivel.

