



Sustento del uso justo  
de Materiales Protegidos  
derechos de autor para  
fines educativos



**UCI**

Universidad para la  
Cooperación Internacional

UCI  
Sustento del uso justo de materiales protegidos por  
derechos de autor para fines educativos

El siguiente material ha sido reproducido, con fines estrictamente didácticos e ilustrativos de los temas en cuestión, se utilizan en el campus virtual de la Universidad para la Cooperación Internacional – UCI – para ser usados exclusivamente para la función docente y el estudio privado de los estudiantes pertenecientes a los programas académicos.

La UCI desea dejar constancia de su estricto respeto a las legislaciones relacionadas con la propiedad intelectual. Todo material digital disponible para un curso y sus estudiantes tiene fines educativos y de investigación. No media en el uso de estos materiales fines de lucro, se entiende como casos especiales para fines educativos a distancia y en lugares donde no atenta contra la normal explotación de la obra y no afecta los intereses legítimos de ningún actor.

La UCI hace un USO JUSTO del material, sustentado en las excepciones a las leyes de derechos de autor establecidas en las siguientes normativas:

- a- Legislación costarricense: Ley sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, No.6683 de 14 de octubre de 1982 - artículo 73, la Ley sobre Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 – artículo 58, permiten el copiado parcial de obras para la ilustración educativa.
- b- Legislación Mexicana; Ley Federal de Derechos de Autor; artículo 147.
- c- Legislación de Estados Unidos de América: En referencia al uso justo, menciona: "está consagrado en el artículo 106 de la ley de derecho de autor de los Estados Unidos (U.S, Copyright - Act) y establece un uso libre y gratuito de las obras para fines de crítica, comentarios y noticias, reportajes y docencia (lo que incluye la realización de copias para su uso en clase)."
- d- Legislación Canadiense: Ley de derechos de autor C-11– Referidos a Excepciones para Educación a Distancia.
- e- OMPI: En el marco de la legislación internacional, según la Organización Mundial de Propiedad Intelectual lo previsto por los tratados internacionales sobre esta materia. El artículo 10(2) del Convenio de Berna, permite a los países miembros establecer limitaciones o excepciones respecto a la posibilidad de utilizar lícitamente las obras literarias o artísticas a título de ilustración de la enseñanza, por medio de publicaciones, emisiones de radio o grabaciones sonoras o visuales.

Además y por indicación de la UCI, los estudiantes del campus virtual tienen el deber de cumplir con lo que establezca la legislación correspondiente en materia de derechos de autor, en su país de residencia.

Finalmente, reiteramos que en UCI no lucramos con las obras de terceros, somos estrictos con respecto al plagio, y no restringimos de ninguna manera el que nuestros estudiantes, académicos e investigadores accedan comercialmente o adquieran los documentos disponibles en el mercado editorial, sea directamente los documentos, o por medio de bases de datos científicas, pagando ellos mismos los costos asociados a dichos accesos.

# Políticas Locales para la Promoción del Empleo







# POLÍTICAS LOCALES PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO

**331.1  
F981-pl**

**Fundación DEMUCA**

Políticas Locales para la Promoción del Empleo /  
Fundación DEMUCA. – San José, C.R. : DEMUCA,  
2011. 218 p.

**ISBN 978-9968-809-69-6**

1. Gobierno Local. 2. Desarrollo Local. 3. Promoción  
del Empleo. 4. Emprendedurismo. 5. Fuerza y Mercado  
Laborales. 6. MIPYMES. T.

**Fundación DEMUCA**

---

**Dirección Técnica**

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

---

**Autores:**

**Sección I:**

Políticas e instrumentos municipales de empleo e  
intermediación laboral

**Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)**

- Oscar Madoery
- Néstor Marcelo Taborda
- Alejandro Enrique
- Santiago Ernesto Ruiz

**Sección II:**

Políticas e instrumentos municipales para la promoción  
del emprendedurismo, mipymes y fortalecimiento de las  
cadenas de valor territoriales

- Emilio Zevallos V.
- 

**Supervisión editorial:**

Luis Bruzón Delgado

---

**Primera edición: abril 2011**

---

**© Fundación para el Desarrollo Local  
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional  
de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA)**

**Sede** San José, Costa Rica  
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297  
Apartado Postal: 697-1005  
**www.demuca.org • info@demuca.org**

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

# ÍNDICE

Presentación .....	7
Introducción: La situación actual del empleo en América Latina .....	9

## **SECCIÓN I:**

<b>Políticas e instrumentos municipales de empleo e intermediación laboral .....</b>	<b>17</b>
--	-----------

### **Capítulo I. Definiciones y marco conceptual del trabajo.....**

1.1 Trabajo.....	21
1.2 Trabajo Decente.....	21
1.3 Empleo .....	21
1.4 Trabajo Informal .....	21
1.5 Trabajadores no Registrados .....	21
1.6 Categorías ocupacionales básicas .....	22
1.7 Competencias laborales .....	22
1.8 Empleabilidad .....	23
1.9 Empleos verdes .....	23
1.10 Políticas de mercado de trabajo.....	23

### **Capítulo II. Los actores en el proceso de empleo local.....**

2.1. El gobierno local .....	25
2.2 Las organizaciones intermedias .....	25
2.3 Las organizaciones sindicales .....	27
2.4. Las cámaras empresariales.....	27
2.5 Las instituciones educativas.....	27
2.5.1. La educación a nivel primario y secundario.....	28
2.5.2 Las Instituciones de nivel terciario y universitario .....	28
2.5.3 Las instituciones de formación profesional.....	30
2.6 Los actores de la cooperación	

### **Capítulo III. Las oficinas municipales de empleo e intermediación laboral .....**

3.1 Los pactos o acuerdos territoriales de promoción del empleo.....	32
3.2 Razón de ser, estructura y organización de las oficinas municipales de empleo e intermediación laboral.....	35
3.2.1 Razón de ser de las oficinas municipales de empleo.....	35
3.2.2 La estructura organizativa interna y requerimientos de una oficina municipal de empleo .....	37
3.3 Funciones y servicios principales de las oficinas municipales de empleo .....	42
3.3.1 Diagnóstico y observatorio de empleo local .....	43
3.3.2 Intermediación laboral y redes .....	48
3.3.3 Capacitación y formación .....	50
3.3.4 Difusión y comunicación de las políticas de empleo.....	52
3.3.5 Gestión estratégica y operativa de las políticas de empleo.....	52

3.4	Procesos y metodologías para la orientación y apoyo laboral desde la oficina de empleo .....	54
3.4.1	La orientación laboral y el proyecto de trabajo .....	54
3.4.2	Proceso de atención al postulante .....	56
3.4.3	La concertación y articulación público-privada.....	58
3.4.4	Políticas de apoyo al emprendedurismo y colectivos específicos .....	58
<b>Capítulo 4.</b>	<b>La política de empleo. Programas y herramientas .....</b>	<b>61</b>
4.1	Programas de empleo de interés social.....	62
4.2	Los seguros de desempleo.....	63
4.3	Los consejos productivos locales (CPL) .....	63
4.4	Los observatorios locales de empleo .....	64
4.5	Los seguros de capacitación y empleo .....	67
4.6	Los sistemas nacionales de formación continua.....	67
4.7	Las certificaciones de competencias laborales.....	68
4.8	Fortalecimiento de instituciones de formación profesional .....	68
4.9	Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector privado .....	69
4.10	Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector público .....	70
4.11	Programa de formación para el trabajo .....	70
4.12	Programa de promoción del autoempleo .....	71
4.13	Programas orientados a jóvenes .....	71
4.14	Programa de herramientas por trabajo.....	72
4.15	Programa de competitividad para empresas autogestionadas .....	73
4.16	Programa de desarrollo del empleo local .....	73
4.17	Programas de empleo comunitario .....	74
4.18	Programas de empleo transitorio en obra pública local con aportes de materiales .....	75
4.19	Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad .....	76
4.20	Programa de sostenimiento del empleo para pequeños productores rurales .....	76
4.21	Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas .....	77
4.22	Propuesta de profesionalización y jerarquización de las trabajadoras del servicio doméstico y actividades afines .....	77
<b>Capítulo 5:</b>	<b>Estudios de Caso de Políticas de Empleo.....</b>	<b>79</b>
Caso I.	Desarrollo, educación y trabajo (Argentina).....	79
Caso II.	Programa EMANCIPAR – Todo el mundo es ciudadano (Brasil) .....	82
Caso III.	Programa de agricultura urbana (Argentina).....	84
Caso IV.	Observatorio de empleo local de Rosario (Argentina).....	91
Caso V.	Trabajo cívico formativo para jóvenes habitantes de la halle (Colombia) .....	94
Caso VI.	Los nuevos yacimientos de empleo (Europa).....	98
Caso VII.	Los clubes de empleo de mujeres (Italia) .....	101
Caso VIII.	El Banco Popular de la Buena Fe (Argentina).....	104
Caso IX.	Mi primer empleo (Panamá).....	108
Caso X.	Fortalecimiento de las capacidades empresariales, productivas y comerciales de pequeños productores rurales organizados en organizaciones económicas campesinas (Bolivia).....	111
Caso XI.	Prevención de la vinculación de jóvenes de la región del atrato al conflicto	

armado a través de la consolidación de una propuesta de educación no formal (Colombia).....	113
Caso XII. Prevención y atención de la violencia y la delincuencia juvenil a nivel local (El Salvador).....	114
Caso XIII. Promoción del empleo juvenil (América Latina).....	115

**Sección II: Políticas e instrumentos municipales para la promoción del emprendedurismo, mipymes y fortalecimiento de las cadenas de valor territoriales** ..... 117

<b>Capítulo 6. El entorno para el desarrollo empresarial local</b> .....	121
6.1. Consideraciones demográficas, socioeconómicas y de competitividad.....	121
6.2. Definición y situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes).....	124

<b>Capítulo 7. El marco conceptual: en búsqueda de políticas sustentables de desarrollo local, el enfoque sistémico</b> .....	131
7.1 Nivel META.....	131
7.2 Nivel MACRO.....	132
7.3 Nivel MESO.....	132
7.4 Nivel MICRO.....	133

<b>Capítulo 8. Descripción de los actores</b> .....	137
8.1. Sector público.....	137
8.2. Sector privado.....	138
8.3. Actores intermedios.....	139

<b>Capítulo 9. El papel de las oficinas municipales de apoyo empresarial. La promoción de cadenas de valor</b> .....	141
9.1. Proceso para la promoción de cadenas de valor y fomento al emprendedurismo y mipymes desde la institucionalidad municipal.....	142
9.2. Gestión de alianzas con fines de fomento empresarial.....	143
9.3. Desarrollo de un sistema de información sobre el territorio.....	147
9.4. Elaboración de un análisis (diagnóstico) del territorio para la identificación de sus ventajas competitivas.....	150
9.5. Identificación y análisis de las cadenas de valor del territorio.....	151
9.5.1. Identificación de las cadenas de valor en el territorio.....	155
9.5.2. Valoración de impacto y factibilidad: proceso de selección de las cadenas prioritarias.....	158
9.5.3. Análisis de las cadenas de valor en el territorio: mapeo de los eslabones de la cadena.....	163
9.5.4. Análisis de las cadenas de valor en el territorio: metodología de las 5 fuerzas de Porter.....	165
9.5.5. Fomento del asociativismo y competitividad de las cadenas de valor.....	170
9.6. Monitoreo del tejido empresarial local.....	174
9.7. Incorporación del enfoque de género / juventud / adultos con experiencia al desarrollo empresarial (transversal).....	174

<b>Capítulo 10. El papel de las oficinas municipales de apoyo empresarial.</b>	
<b>Apoyo al Proceso Emprendedor</b> .....	177
10.1. El proceso de fomento emprendedor.....	177
10.1.1. Etapa I. La concepción del negocio .....	179
10.1.2. Etapa II. Emprendedor naciente / empresario emergente.....	186
10.1.3. Etapa III. Consolidación de la empresa y desarrollo de redes .....	188
10.2. Acciones permanentes para el desarrollo emprendedor.....	191
<b>Capítulo 11. Mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión</b> .....	193
<b>Bibliografía</b> .....	195
<b>ANEXOS.</b> .....	197
<b>Anexo I.</b> Programa tentativo para un taller de orientación laboral.....	199
<b>Anexo II.</b> Cuestionario para evaluar la capacidad emprendedora.....	201
“Guía para la tabulación y obtención de resultados del cuestionario de evaluación de la capacidad emprendedora” .....	205
<b>Anexo III.</b> Encuesta de clima empresarial .....	207
<b>Anexo IV.</b> Formato de Plan de Negocios.....	208
<b>Anexo V.</b> Formato de entrevista inicial de intereses y competencias laborales.....	209
<b>Acerca de los autores</b> .....	214

# PRESENTACIÓN

La Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe -Fundación DEMUCA, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID, promueven la consolidación de la gobernabilidad democrática y del desarrollo local con equidad social, en el marco de una gestión descentralizada del territorio.

En este contexto, el desarrollo económico local (DEL) se convierte en una política prioritaria ya que supone la potenciación de un proceso participativo y coordinado entre los distintos niveles del Estado y los principales actores de la sociedad civil que conduce a generar un mayor bienestar en la ciudadanía mediante la utilización del potencial existente en los territorios y la dinamización equitativa de sus economías.

Como hacen notar la mayoría de analistas al considerar la situación política y económica en las áreas subnacionales, buena parte de las iniciativas de desarrollo económico local surgen como reacción a las situaciones de crisis económica -que se viven de manera más pronunciada en el ámbito local-, y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichos retos. Entonces, encontramos que la profundización de la democracia en el ámbito municipal en general ha supuesto la introducción de mayores exigencias a los responsables públicos territoriales para presentar programas y propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y del empleo a nivel local.

Sobre este último tema es que trata la presente publicación “Políticas Locales para la Promoción del Empleo”. La guía tiene por objetivo promover la generación de conocimiento sobre políticas municipales para el fomento del empleo local. Se espera así que pueda ser utilizada por los gobiernos locales en la puesta en marcha de iniciativas que busquen la generación y consolidación del empleo decente desde la institucionalidad municipal.

La guía está organizada en dos secciones, las cuales responden cada una a un conjunto de políticas e instrumentos diferentes para la promoción del empleo. Esta división se debe a que ante una situación de búsqueda de empleo, la persona que busca apoyo del gobierno local puede tener interés ya sea en encontrar trabajo como asalariado de una organización/empresa o en crear su propia actividad productiva.

Así pues, la primera sección de la guía trata sobre políticas e instrumentos municipales de apoyo a procesos de intermediación laboral, los cuales buscan cerrar la brecha entre la oferta y demanda laboral por medio de la capacitación, mejora de competencias e intercambio de información entre el sector productivo/institucional y las personas que buscan empleo. Esta sección fue elaborada por el Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT) de la Universidad de San Martín, Argentina.

La segunda sección de la guía busca aportar propuestas para el desarrollo e implementación de políticas municipales de fomento al emprendedurismo local y de apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa (mipyme) desde un enfoque de cadenas de valor territorial. Dicha sección fue elaborada por el señor Emilio Zevallos, consultor internacional experto en la materia.

Como marco contextual, ambas secciones son precedidas por una Introducción inicial en la cual se describe y analiza brevemente el estado de la situación del empleo en Latinoamérica con énfasis en Centroamérica y El Caribe.

Nuestros lectores y lectoras tienen a su disposición un documento que analiza y brinda de manera clara un conjunto de políticas e instrumentos para apoyar la generación y mejora del empleo decente desde la institucionalidad local. Desde la Fundación DEMUCA creemos que, al participar activamente los municipios en el fortalecimiento del mercado laboral de su territorio, adquieren un auténtico compromiso como verdaderos gobiernos democráticos.

Estaremos satisfechos si esta publicación propicia acciones concertadas sobre la materia, emprendidas desde los gobiernos locales y en coordinación con otras instituciones y el sector productivo, en procura del bienestar de sus habitantes.

# INTRODUCCIÓN

## La situación actual del empleo en América Latina

### A. La relevancia del empleo

El desafío de la cohesión social en América Latina pasa por el empleo. Y es que el desarrollo de sus pueblos y la mejora en las condiciones de vida están indisolublemente ligados a las condiciones laborales de la población.

La situación en la coyuntura actual de América Latina no deja lugar a dudas en cuanto a la necesidad de crear nuevos empleos. Según las últimas proyecciones incluidas en un informe realizado conjuntamente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>1</sup>, se advierte un aumento del desempleo urbano que, para 2009, se situaba cerca del 8.5% de la población económicamente activa, lo que equivalía a que más de dieciocho millones de personas no encontraban trabajo en el mercado laboral urbano latinoamericano. Dentro de ese porcentaje se encuentran quienes han perdido el trabajo por la crisis, y aquellos que están en condiciones de incorporarse al mercado de trabajo, como los jóvenes, y para quienes es crucial ofrecer perspectivas laborales para que puedan concretar sus proyectos de vida contri-

buyendo a construir sociedades más inclusivas y sostenibles.

El aumento de la informalidad también contribuye a una mayor precarización del empleo, lo cual se confirma al observar que, en el conjunto de los países de la región, se debilita el crecimiento del empleo registrado en la seguridad social (ver gráfico I).

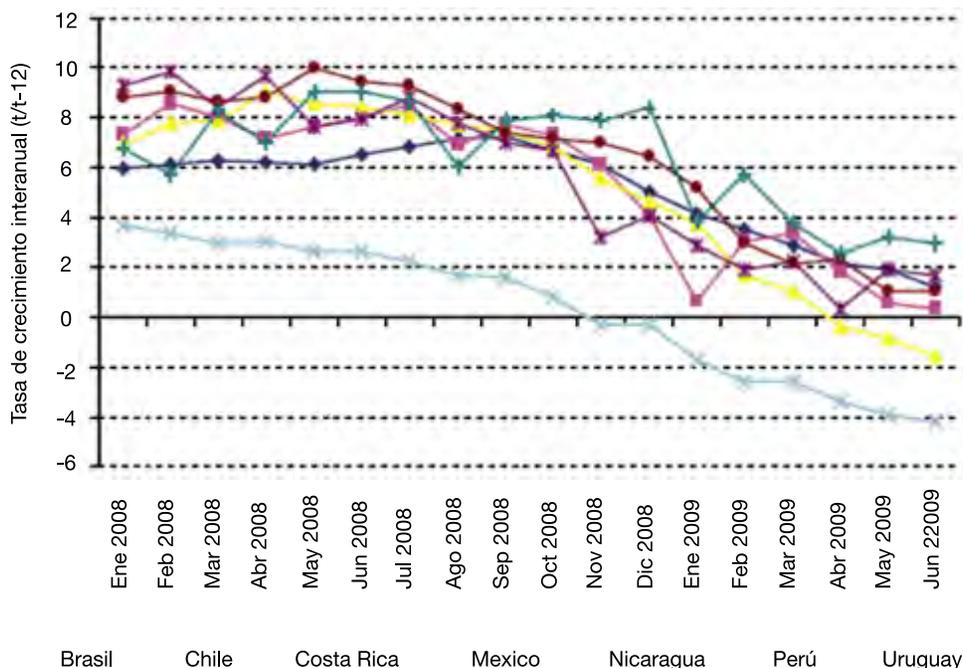
En el Informe Mundial sobre Trabajo Infantil 2010 de la OIT, se indica que en América Latina hay 14 millones de niños de entre 5 y 17 años en situación de trabajo infantil, lo que representa un 10% del total de niños en ese rango de edad (141 millones de niños). De esos 14 millones de niños, 9.4 millones realizan trabajos que son peligrosos y amenazan su integridad física o psicológica.

A su vez, la CEPAL advierte que la mayoría de las mujeres trabajadoras, a diferencia de los hombres, continúan concentradas en sectores de menos productividad, perciben menos ingresos, tienen condiciones laborales más desventajosas y gozan de escasa protección social.

---

1. "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Crisis en los mercados laborales y respuestas contra cíclicas", Septiembre 2009.

**Gráfico I**  
 América Latina y El Caribe (7 países): Tasa de verificación  
 del empleo cubierto por la seguridad social,  
 Enero de 2008 a junio de 2009  
 (En porcentajes)



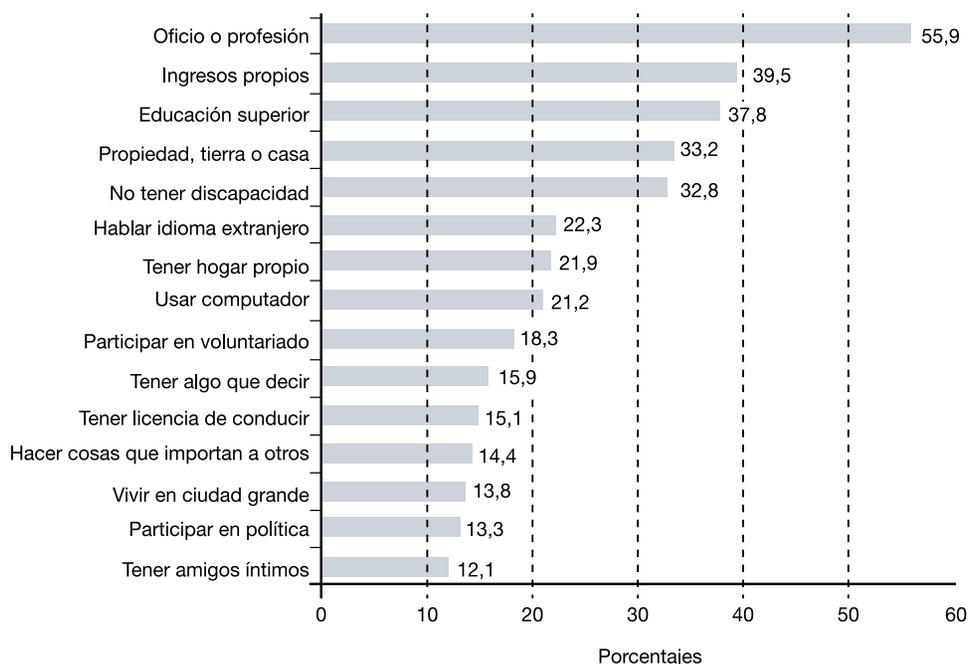
*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre la base de datos oficiales de los países.*

Sin embargo, la región está nuevamente en un escenario de crecimiento económico moderado, hecho que abre renovadas expectativas aunque la experiencia muestra que la recuperación del empleo tarda en llegar, de modo que la demanda laboral seguirá siendo débil y eso tendrá, obviamente, efectos que lleven a una menor generación de empleo de buena calidad.

El valor del trabajo y su relación con el desarrollo local endógeno

El trabajo sigue siendo el principal medio de integración social y fuente de autoestima y dignificación personal. Para los latinoamericanos, es la primera opción para sentirse parte de la sociedad en la que viven, según muestra el siguiente gráfico:

**Gráfico II**  
**América Latina y El Caribe (18 países):**  
**Cosas necesarias para sentirse parte de la sociedad, 2007\***  
**(En porcentajes)**



*Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de la encuesta Latinobarómetro 2007.*

*\* La pregunta utilizada fue la siguiente: "Uno puede sentirse incluido o excluido en la vida de una sociedad. ¿Cuáles de las siguientes cosas cree usted que son necesarias para sentirse parte de la sociedad en la que vive?".*

Pero como es bien sabido en el contexto regional, el objetivo de la cohesión económica y social no puede lograrse sólo mediante el funcionamiento libre de los mercados<sup>2</sup>, ni tampoco con políticas de carácter asistencial: se precisa una política de desarrollo integrado desde los diferentes territorios, orientada a reforzar las ca-

pacidades para un desarrollo territorial de carácter sustentable y con suficiente capacidad para generar condiciones de trabajo decente.

En este sentido, hay que reconocer el papel estratégico de las regiones y territorios para crear condiciones favorables a la incorporación

2. Alburquerque, Francisco, Roberto Di Meglio y Oscar Madoery: El enfoque territorial en las políticas de empleo y cohesión social en América Latina, EUROsociAL-Empleo, 2009.

de innovaciones productivas, organizativas, sociales e institucionales, en el seno del tejido de microempresas y de pequeñas y medianas empresas (mipymes) locales, que constituyen la inmensa mayoría del tejido de empresas en América Latina.

El desarrollo tiene siempre lugar en un territorio, esto es, en un lugar concreto donde existe una cultura, unas determinadas circunstancias medioambientales y geográficas, una población y bases productivas determinadas, así como organizaciones e instituciones sociales y políticas. Solamente la teoría económica convencional habla de desarrollo asimilándolo o reduciéndolo a crecimiento económico cuantitativo, aunque la realidad no es así.

Mediante el enfoque de desarrollo territorial se trata, pues, de evitar el habitual análisis abstracto y la visión agregada y centralista que tradicionalmente se hace sobre el desenvolvimiento de las sociedades. En su lugar se trata de incorporar las diferentes dimensiones del desarrollo, dentro de un enfoque integrado que incluye el desarrollo económico local, el desarrollo humano, el desarrollo social, político, institucional y cultural y el desarrollo ambientalmente sustentable.

No se trata de un planteamiento asistencial, aunque su finalidad última sea, como toda estrategia de desarrollo, la de tratar de mejorar las condiciones de vida de la gente, y en especial, la de los grupos más necesitados. Con la idea de desarrollo territorial se trata de incorporar una política de empleo orientada por estrategias territoriales, de desarrollo productivo y empresarial, consensuadas entre los diferentes actores locales, públicos y privados, en torno a una visión compartida del territorio, orientándose por el diagnóstico de sus necesidades concretas en los ámbitos fundamentales de la producción, la capacitación de recursos humanos según los requerimientos locales, y la investigación y desarrollo para la innovación local.

Por otra parte, los problemas relacionados con la adecuada calificación de los recursos humanos para el empleo, así como los relativos a la necesaria introducción de las innovaciones tecnológicas y medioambientales necesarias, sólo pueden tratarse adecuadamente desde el nivel territorial. El énfasis en la participación de los diferentes actores locales resulta esencial en este enfoque, al ser éstos los protagonistas principales de las estrategias e iniciativas de desarrollo local.

Ahora bien, la generación de nuevas oportunidades productivas, resultado de las políticas de fomento empresarial, es una condición necesaria -pero no suficiente- para generar empleos de calidad. Por ello se requiere incorporar, en las estrategias de desarrollo económico territorial, una preocupación especial por la calidad del empleo, incluyendo el diseño de políticas activas de empleo, a fin de capacitar a los recursos humanos según las específicas necesidades del sistema productivo local.

El contexto actual de creciente globalización y apertura externa amplía la exposición de los diferentes sistemas productivos locales, obligando a la toma de decisiones y a la creación de políticas de desarrollo desde los diferentes ámbitos territoriales. Por ello, el fomento de las estrategias de desarrollo económico territorial para el empleo debe conjugar una combinación eficiente de políticas de nivel estatal y de nivel territorial, de modo de poder enfrentar la compleja fase de cambio estructural en la que nos encontramos: un contexto de mayores exigencias competitivas y medioambientales en medio de una profunda crisis provocada por la desregulación financiera internacional.

Por su parte, la política de empleo ha venido visualizándose, por lo general, como dependiente de la política de crecimiento económico. Sin embargo, la difusión del cambio tecnológico y la incorporación de nuevas tecnologías han generado situaciones de desempleo estructural neto, esto es, una capacidad potencial de generación

de nuevos puestos de trabajo que requieren procesos de capacitación a veces lentos, al tiempo que provocan una destrucción casi inmediata de antiguos empleos.

Así pues, el desempleo no es únicamente causado por desequilibrios entre oferta y demanda del mercado de trabajo, y esto es particularmente evidente en las sociedades latinoamericanas. Existen causas más profundas relacionadas con el cambio tecnológico, las cuales provocan transformaciones estructurales del empleo, mayores exigencias de calificación de los recursos humanos y cambios en las relaciones laborales. Del lado de la demanda de trabajo, hay que aludir a las transformaciones estructurales del empleo y las transformaciones del empleo según ocupaciones. Entre las primeras cabe citar la deslocalización de actividades económicas; las transformaciones sectoriales de la economía; las crecientes exigencias medioambientales y los cambios en las formas de relación laboral. Entre las transformaciones del empleo según ocupaciones, hay que aludir a los mayores requerimientos de calificación de los recursos humanos junto a la existencia de empleos de baja calificación, precarios y mal remunerados, lo que provoca una persistente polarización social.

El desempleo tiene una incidencia muy desigual de acuerdo a territorios y grupos de personas (según diferencias de edad, género, etnia o nivel educativo, entre otras). Asimismo, las situaciones de desempleo permanente son una de las causas de problemas sociales tales como la pobreza, la marginación, la delincuencia, la violencia ciudadana, el racismo o la discriminación, entre otros. Las autoridades locales perciben de forma directa estos problemas relacionados con el empleo y deben darles respuestas, que no pueden ser genéricas ya que deben referirse a las peculiaridades específicas de cada territorio.

Así pues, el diseño de las políticas de empleo debe basarse en una aproximación territorial, dando con ello utilidad al concepto de mercado

de trabajo local. Ello exige la flexibilidad suficiente de los actores y, en especial de las autoridades locales, para coordinar sus actuaciones en los distintos ámbitos territoriales.

En todas partes los gobiernos locales enfrentan exigencias relacionadas con el fomento del empleo, la creciente competitividad de la economía, la demanda por un funcionamiento democrático participativo (no sólo limitado al hecho electoral), la creciente descentralización de competencias que todo ello conlleva, y la lucha contra la pobreza y la marginación social. La importancia de estas tendencias sitúa, a los gobiernos y a las comunidades locales, ante la alternativa de asumir mayores responsabilidades y tomar acciones conjuntas para construir su propio futuro.

## **B. Las políticas de empleo en América Latina**

América Latina experimentó fuertes cambios económicos, sociales, poblacionales e institucionales en las últimas décadas del siglo pasado y en lo que va del siglo actual. El avance en la institucionalización democrática de las sociedades latinoamericanas es evidente. Sin embargo, y pese a que los períodos de crecimiento económico han sido mayores que los de estancamiento y crisis, no se han logrado suficientes avances en materia de integrar regiones, sectores económicos y grupos sociales, por lo que las características históricas de heterogeneidad estructural en la región siguen presentes. Los logros en temas sociales y laborales son aún más discretos: América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, y los temas vinculados al trabajo decente, la superación de la informalidad y la inclusión social son prioritarios en las agendas de los gobiernos.

Las políticas orientadas a fomentar el empleo y la cohesión social han pasado por diferentes momentos y características: desde el fomento de la creación de oportunidades de inversión y

mercados, hasta programas de economía social y mecanismos de ayuda económica a sectores vulnerables bajo el compromiso de contraprestación laboral, pasando por mejoras en los marcos legales que regulan los mercados de trabajo y en las capacidades institucionales de los ministerios de trabajo.

Todos estos programas han tenido desempeños diversos y no siempre fueron diseñados e implementados de manera coordinada. Que ello haya ocurrido ha sido una excepción antes que una regla, generando así numerosos problemas de superposiciones y vacíos de gestión. Y si bien la aproximación territorial ha formado parte de los fundamentos de varios de los programas implementados, no siempre han logrado plasmarse en acciones concretas. Sin embargo, cuando este enfoque ha orientado las acciones, ha permitido ampliar su alcance al tiempo de incorporar otros actores con nuevos roles.

Así se evidencia en algunas experiencias concretas latinoamericanas, las cuales demuestran que cuando se amplían las responsabilidades de decisión y de gestión por parte de los actores territoriales, se induce a la mayor participación y se produce una activación de energías sociales que fortalece las políticas y amplía el campo de lo posible. Se trata entonces de co-tejar dos modelos de políticas para el empleo y la cohesión social:

- El modelo de Política hacia el Territorio, que presenta una direccionalidad “arriba-abajo” y concibe al territorio como el mero ámbito de aplicación o “teatro de operaciones” de la política. En ese marco, los actores territoriales son receptores pasivos y gestores subordinados de decisiones concentradas en la esfera central de gobierno.
- El modelo de Política Territorial ó desde el Territorio, que tiene una direccionalidad “abajo-arriba”, y concibe al territorio como lugar de identidad y proyección. En ese

marco, los actores territoriales son protagonistas de dinámicas endógenas articuladas con lo central, pero protagonizadas desde lo local.

Es así como la Política Territorial es una manera distinta de hacer política de desarrollo en América Latina y, como tal, es definida conjuntamente entre responsables nacionales, regionales y locales. Se trata de pensar en una nueva geografía del desarrollo donde el gobierno central asume nuevas y renovadas responsabilidades, al tiempo que transfiere espacios de responsabilidad (y poder) a los ámbitos regionales y locales. No se trata de una perspectiva de suma cero (sacarle a uno para darle a otro), sino de suma positiva (ampliar el campo de posibilidades de acción).

El gobierno central es fundamental para promover y estimular el funcionamiento de los sistemas productivos locales con políticas de impulso a la innovación tecnológica, la especialización productiva y comercial, la mejora en la diferenciación y calidad de la producción de bienes y servicios, y la infraestructura física e institucional. También es el principal responsable de la solidaridad territorial, con el impulso de políticas redistributivas.

Por su parte, los municipios y los espacios subnacionales latinoamericanos constituyen ámbitos donde se ejercitan con mayor vigor las demandas y presiones sociales, donde se manifiestan y difunden los fenómenos de innovación institucional, las experiencias de organización y profundización democrática, de reafirmación cultural, y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.

### **C. Desarrollo endógeno, empleo y la institucionalidad local**

¿Es posible pensar en sociedades centradas en el trabajo? En el actual contexto, ¿Centroamérica y El Caribe pueden impulsar proyectos

de desarrollo con inclusión social y empleo decente? En ese escenario, ¿Qué rol le cabe a los gobiernos municipales y al conjunto de actores locales?

Queda claro que para consolidar una nueva matriz de política de desarrollo basada en el empleo decente, no basta con el crecimiento sostenido de la economía. El crecimiento es un concepto de la economía que se preocupa por la expansión de los mercados, mientras que el desarrollo es un concepto de la política que se ocupa de las condiciones integrales de vida de la población, y no sólo del buen desempeño de los mercados. Por lo tanto, el desarrollo requiere articular objetivos múltiples como la productividad sistémica, la inclusión, la expansión de las capacidades de las personas y la plena garantía de los derechos democráticos y la preservación del medio ambiente. Esa combinación de objetivos diversos sólo es posible plantearla desde un proyecto político transformador.

De este modo, garantizar la centralidad del trabajo en la estrategia de desarrollo en el contexto latinoamericano plantea una serie de interrogantes que son esencialmente políticos, y que tienen que ver con el fortalecimiento de las capacidades estatales de formulación de políticas y de leyes, de articulación entre niveles de la administración, de fijación de compromisos con actores de la sociedad y el mercado, de gestión y evaluación operativa, de inspección y regulación, de promoción y anticipación vía educación y formación. Particularmente, será necesario contribuir a garantizar mayores capacidades operativas en los territorios sub-nacionales, consolidando el rol orientador y promotor del estado en las regiones y localidades, al tiempo de involucrar a los actores locales y permitir un pleno despliegue del enfoque territorial de políticas, atendiendo necesidades concretas de los circuitos productivos y sociales de ámbito regional.

Como ya ha sido expresado en nuestra anterior publicación “Guía Práctica para el Agente de

Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana”, la teoría del Desarrollo Endógeno es el conjunto de ideas y supuestos que articulan y organizan los distintos conceptos asociados al desarrollo pensado desde los territorios.

El desarrollo representa un proceso de construcción y maduración social sumamente complejo, porque involucra -además de los necesarios niveles constantes y crecientes de crecimiento económico- interacciones sociales, instituciones, pautas culturales y relaciones de poder favorables al mismo. Además, es un proceso de aprendizaje donde el tiempo (la historia) y el espacio (la geografía) condicionan las actividades que llevan a cabo los agentes políticos, económicos y sociales. Por ello, el desarrollo está vinculado a un conjunto de capacidades locales como la innovación, la creatividad y la capacidad emprendedora de los actores locales, la solvencia técnica y de gestión de los recursos humanos, la capacidad organizativa y de relacionamiento de las personas y organizaciones públicas y privadas, la capacidad de articulación con el entorno, la capacidad de liderazgo y de generación de diálogos (Madoery, 2003).

Si adjetivamos el desarrollo, podemos decir que se trata de un fenómeno complejo, multidimensional, endógeno, axiológico e interdisciplinario.

- Complejo porque adquiere las mismas consideraciones de la vida cotidiana. No puede explicarse a partir de una sola causa ya que, por el contrario, interactúan múltiples factores materiales e inmateriales. El sociólogo Pierre Bourdieu (1993) planteó que lo real es relacional. Nada más preciso para caracterizar al desarrollo que esta definición.
- Multidimensional porque es un proceso de diversas dimensiones: económica, política, cultural, social, ambiental. Hablar de desarrollo social, o de desarrollo económico, o de desarrollo ambiental, es enfati-

zar uno de sus componentes esenciales. El concepto de desarrollo contiene a todas esas dimensiones a la vez.

- Endógeno porque se propone acciones a partir de las propias capacidades de una comunidad: desde “adentro” hacia “afuera”, desde los recursos propios hacia la atracción de recursos externos, desde el territorio hacia el extranjero. Se trata de activar las energías productivas, organizativas y creativas de una sociedad, y de aprovechar mejor las oportunidades del contexto.
- Axiológico porque requiere una toma de posición teórica e ideológica singular. Si bien hay diferentes maneras de entender el concepto de desarrollo, posicionarse desde la perspectiva del desarrollo endógeno implica un prisma particular desde el hombre, desde la comunidad, su identidad y sus valores: una mirada definida desde la cual se analizan y planifican los procesos.
- Interdisciplinario porque es un proceso que debe ser abordado desde la interacción de varias disciplinas, ya que no es materia exclusiva de ninguna en particular. El desarrollo requiere de un encuentro de saberes y necesita de conceptos y herramientas tan diversas como su naturaleza.

Al reunir todas las características que acabamos de describir, obtenemos un enfoque del desarrollo que no se preocupa exclusivamente por las condiciones de reproducción del capital (al estilo de los enfoques reduccionistas del desarrollo), sino también por la calidad de vida de las personas en el territorio. Desde esta perspectiva, el enfoque del desarrollo endógeno es aplicable en los procesos de creación de empleo y mejora de las condiciones laborales de la población, que integra los esfuerzos nacionales y territoriales, públicos y privados, detrás de ese objetivo.

En los siguientes capítulos la guía ofrece una serie de conceptos, estrategias y programas, orientados a conformar una política de fomento del empleo en los municipios de Centroamérica y República Dominicana.

# SECCIÓN 1

**Políticas e instrumentos municipales  
de empleo e intermediación laboral**



## SECCIÓN I

### Políticas e instrumentos municipales de empleo e intermediación laboral

Ya habiendo analizado la situación latinoamericana del empleo en la Introducción previa, esta primera sección de la Guía se concentra en describir y analizar algunas políticas e instrumentos que desde la institucionalidad local pueden ser muy útiles para promover la situación laboral de los territorios.

Específicamente esta sección está organizada de la siguiente manera. En primer lugar, se ofrece un marco conceptual de los principales conceptos ligados al trabajo y las políticas activas y pasivas de empleo.

En el siguiente capítulo se describen los actores principales de un proceso local de empleo: el gobierno local, las organizaciones intermedias, las organizaciones sindicales, las cámaras empresarias, las instituciones educativas, las instituciones de formación profesional y la cooperación internacional.

Los siguientes dos capítulos abordan los temas de política de empleo. Primero se presentan los ejes estratégicos de una política de empleo local proponiendo a las oficinas municipales de empleo como el ámbito propicio para canalizar dichas estrategias. Se describe la estructura organizativa interna de los servicios de empleo, las herramientas de gestión estratégica de la oficina de empleo e intermediación laboral y la gestión de redes sociales para la promoción del empleo. Luego la guía se enfoca en los programas de empleo, donde se describen, entre otros, los programas de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes, programas de autoempleo y empleo independiente, los consejos de formación profesional, los consejos produc-

tivos locales, las redes de servicio de empleo, los clubes de empleo y los nuevos yacimientos de empleo

Por último en esta sección, se presentan casos prácticos de experiencias de empleo en América Latina. Consideramos que la utilización de ejemplos concretos es muy útil para la visualización de las ideas y para una mejor comprensión de contenidos expuestos, sobre todo porque se espera que la guía pueda ser utilizada fácilmente por autoridades y funcionarios municipales como herramienta para la implementación de instrumentos y políticas municipales de empleo.



## Capítulo 1

### Definiciones y marco conceptual del trabajo

Los conceptos vinculados al trabajo y su contribución desde las políticas de desarrollo local son numerosos. Aquí se presentan aquellos conceptos propios de la órbita laboral, ya que los vinculados al desarrollo ya fueron incluidos en la “Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana” (DEMUCA-CEDeT, 2009).

#### 1.1 Trabajo

Para Neffa (2003: p. 261), el trabajo es una actividad, realizada por una o varias personas, orientada hacia una finalidad, la prestación de un servicio o la producción de un bien –que tiene una realidad objetiva y exterior al sujeto que lo produjo-, con una utilidad social: la satisfacción de una utilidad personal o de otras personas... El trabajo puede dar lugar a la producción de bienes o servicios destinados al uso doméstico, en la esfera no mercantil, sin contrapartida de remuneración salarial.

#### 1.2 Trabajo decente

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se plantea como objetivo global el reconocimiento del trabajo decente y su progresiva incorporación a las políticas y estrategias nacionales de desarrollo de los países miembros. El trabajo decente implica acceder al empleo en condiciones de libertad y de reconocimiento de los derechos básicos del trabajo.

La definición de OIT ha permitido reinstalar en la sociedad el debate sobre el valor del trabajo, los derechos y los modelos de relaciones laborales a los que aspira una sociedad, en la idea de que el problema del trabajo no es sólo de cantidad, sino de calidad. ¿Por qué “decente”? Porque es digno, es satisfactorio, es suficiente, no es injusto, no es precario ni es escaso.

El enfoque del trabajo decente se articula a través de cuatro ejes estratégicos:

- Respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo y normas laborales internacionales.
- Generación de empleos de calidad.
- Ampliación de la protección y seguridad social.
- Diálogo social más amplio y flexible y tripartismo en las negociaciones relativas a empleo.

En síntesis, el trabajo decente significa el trabajo de calidad, productivo y seguro, con pleno respeto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social, basado en el diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación.

#### 1.3 Empleo

Cuando el trabajo se realiza con el objetivo de obtener a cambio un ingreso, en calidad de asalariado, de empleador, o actuando por cuenta propia, estamos en presencia de un empleo.

#### 1.4 Trabajo informal

Son aquellas actividades de bajo nivel de productividad, realizadas por trabajadores independientes (con excepción de los profesionales), o por empresas muy pequeñas o no organizadas. El trabajo informal suele estar asociado; se lo asocia frecuentemente al subempleo urbano.

#### 1.5 Trabajadores no registrados

Los trabajadores no registrados o “en negro” son aquellos trabajadores asalariados que no

han sido declarados a las autoridades por sus empleadores, principalmente para no invertir tiempo en trámites administrativos y, sobre todo, para reducir los costos laborales.

## 1.6 Categorías ocupacionales básicas

Los conceptos y definiciones básicas de las categorías ocupacionales se construyen a partir de dos dimensiones: 1) el ejercicio efectivo de alguna actividad laboral, expresada en la tenencia de alguna ocupación; y 2) la voluntad de buscar alguna actividad laboral, expresada en la búsqueda activa de una ocupación remunerada. La combinación de ambos elementos permite configurar las categorías básicas de la condición de actividad de la población<sup>3</sup>.

La Población Económicamente Activa (PEA) es el conjunto de personas que, independientemente de su edad, tiene una ocupación (remunerada) o que, sin tenerla (desocupada), en el período de referencia de la encuesta ha estado buscando trabajo y estaba en condiciones de hacerlo. Dentro de la PEA distinguiremos especialmente:

- La Población Ocupada, que es el conjunto de personas que tiene, por lo menos, una ocupación, independientemente de su edad.
- La Población Desocupada, que es el conjunto de personas sin límite de edad que, sin tener ningún trabajo (remunerado), buscaron uno en forma activa en el período de referencia.

## 1.7 Competencias laborales

Las competencias laborales son la suma de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes y aptitudes, desplegados por las personas en sus puestos de trabajo.

La OIT distingue tres grandes grupos de competencias laborales:

Competencias básicas. Son las competencias adquiridas en etapas formativas previas a la actividad laboral, tales como:

- Las habilidades básicas (lectura, redacción, aritmética y matemáticas básicas, expresión y capacidad de escuchar).
- Las aptitudes analíticas (pensar y razonar, tomar decisiones, solucionar problemas, comprensión de situaciones, procesar información, representación visual y saber aprender).
- Las cualidades personales (responsabilidad, autoestima, gestión personal, integridad y honestidad).

Competencias genéricas o transversales. Se refieren a comportamientos laborales propios del desempeño en las diferentes actividades productivas, como son:

- Gestión de recursos: tiempo, recursos humanos, recursos financieros, distribución de materiales.
- Relaciones interpersonales: trabajo en equipo, enseñar a otros, servicios a clientes, capacidad de liderazgo, negociar y trabajar con otras personas.
- Gestión de información: buscar y evaluar información, interpretar y comunicar, conocer y usar tecnologías informáticas.
- Comprensión sistémica: comprender relaciones complejas, entender sistemas, realizar monitoreo y mejorar y diseñar sistemas de trabajo.

---

3. [http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10\\_Docu4\\_Eltrabajohumano\\_Neffa.pdf](http://www.oei.org.ar/edumedia/pdfs/T10_Docu4_Eltrabajohumano_Neffa.pdf)

- Dominio tecnológico: seleccionar tecnologías, aplicar tecnologías en las tareas, mantenimiento y reparación de equipos.

Competencias específicas. Son las que corresponden directamente al ejercicio de ocupaciones concretas y requieren procesos de aprendizaje específicamente orientados a esas habilidades.

### 1.8 Empleabilidad

La empleabilidad es el conjunto de competencias personales relacionadas con las actitudes, aptitudes y conocimientos básicos que facultan a una persona para poder desempeñar adecuadamente un trabajo determinado.

El concepto de empleabilidad utilizado en las políticas de inserción laboral hace referencia a las competencias básicas, ya que una persona está en disposición de trabajar si reúne, al menos, un mínimo de competencias básicas.

### 1.9 Empleos verdes

La OIT define los “empleos verdes” como aquellas actividades que reducen el impacto ambiental de las empresas y los sectores económicos, hasta alcanzar niveles de sustentabilidad ambiental. Son empleos que ayudan a reducir el consumo de energía, materias primas y agua mediante estrategias de gran eficiencia, a reducir las emisiones de gases efecto invernadero, a disminuir o evitar por completo todas las formas de desechos y de contaminación, y a proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad.

Los empleos verdes permiten hacer frente a dos de los desafíos determinantes del siglo XXI, a través de:

- Evitar un cambio climático y proteger el medio ambiente (desafío ambiental)
- Ofrecer trabajo decente y, de esa manera, una perspectiva de bienestar y dignidad para todos (desafío social).

### 1.10 Políticas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo promueven la intermediación entre la oferta y la demanda de laboral. Se consideran políticas pasivas “... las que operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de trabajo y proporcionando subsidios a los desempleados” (Neffa, 2008: 177). En cuanto a las activas, son “...aquellas que, desde una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la demanda y la oferta del mercado de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleos.” (Neffa, 2008: 177).

Ejemplos de políticas pasivas

- El seguro de carácter contributivo contra el desempleo.
- Políticas demográficas que actúan sobre la PEA para reducir la oferta de trabajo.
- Políticas de control inmigratorio.
- Permanencia prolongada de los jóvenes en el sistema escolar.

Ejemplos de políticas activas

- Servicio público de empleo.
- Normas para la protección legal contra el despido arbitrario.
- Formación y reconversión profesional de subocupados y desocupados.
- Contrarrestar impacto negativo de la flexibilidad laboral.
- Reducir los costos salariales directos e indirectos.
- Reducir el tiempo máximo legal de trabajo.

- Promover la generación de empleos promovidos en el sector público.
- Apoyo a los jóvenes que buscan su primer empleo.
- Apoyar a desocupados para que constituyan Mipymes.
- Explotar nuevos yacimientos de empleo.
- Promover el empleo de personas con discapacidad o enfermedades profesionales.
- Ejecutar programas de emergencia en momentos de crisis.

Las políticas activas y pasivas deberían articularse a mediano plazo dentro de planes nacionales de desarrollo económico y social de tipo prospectivo y así buscar:

- Asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI.
- Promover inversiones directamente productivas en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideran de carácter estratégico.
- Estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva.
- Prever y anticipar los procesos de reconversión económica.
- Incrementar la competitividad genuina de las empresas cuyos productos se destinan a la exportación, y/o hacer frente las importaciones para defender el mercado interno.
- Promover la creación y fortalecimiento en la esfera mercantil de la economía de pequeñas y medianas empresas competitivas.
- Apoyar la creación o desarrollo de empre-

sas basadas en el reclutamiento y formación de los desocupados.

- Reducir tanto la lógica de la heterogeneidad estructural consolidada como los desequilibrios regionales y sectoriales.
- Promover, por la vía del estímulo a la demanda efectiva, el incremento de la inversión, de la producción y el consumo interno.
- Promover y apoyar el desarrollo de un empresariado industrial con carácter innovador.

Por último, conviene también considerar a Jacques Freyssinet, quien establece una distinción en materia de políticas orientadas al empleo: por un lado, las políticas para el empleo, y, por otro lado, las políticas de empleo. Las primeras son un complejo de intervenciones del gobierno, especialmente en materia económica y social, cuyo objetivo es impactar en el empleo. Todos los elementos de política económica (comercio exterior, monetaria, fiscal, industrial, de infraestructura), científica, tecnológica, de innovación, de desarrollo regional, educativa, cultural, de salud y social, pueden movilizarse para el logro de efectos sobre el empleo.

En cambio, que las políticas de empleo son un "...conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo, o a volverlos socialmente soportables. Se trata de mejorar los procesos de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo, así como de favorecer la inserción profesional de la población activa potencial. La responsabilidad de estas políticas corresponde principalmente al Ministerio de Trabajo." (Freyssinet, 2007: 21-22).

El éxito de estas políticas depende de una adecuada combinación y coordinación de ambas.

## Capítulo 2

### Los actores en el proceso de empleo local

#### 2.1. El gobierno local

Durante largo tiempo se ha atribuido a los gobiernos locales un rol secundario en cuanto a la concepción, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas de empleo. A pesar de lo anterior, sin lugar a dudas hay razones que hacen necesario considerar la necesidad de contar con una política de empleo a nivel local que se formule e implemente desde la institucionalidad municipal. A continuación se plantean algunos de estos motivos.

- Los problemas que hacen pertinente una política de empleo nacional o de otros territorios no necesariamente están presentes en el nuestro, o al menos no del mismo modo o intensidad.
- Complementariamente al punto anterior, cada territorio tiene sus propios problemas y deben atenderlos con las herramientas adecuadas.
- A veces se aplican programas que generan efectos neutros o hasta negativos debido a la falta de consideración de las especificidades de los territorios.
- Las políticas socio-laborales requieren especialmente la participación de los actores involucrados en la temática, tanto en su concepción como en su aplicación y evaluación.
- Los gobiernos locales han tomado, en muchos casos, decisiones complejas y exitosas en torno a la creación de áreas de empleo y de servicios especializados.

#### 2.2 Las organizaciones intermedias

Al hablar de organizaciones intermedias nos estamos refiriendo a aquellas organizaciones que surgen en un territorio como apoyo a las dificultades de acceso al empleo. Como ejemplos están las denominadas bolsas de empleo y los servicios de empleo que son gestionadas por organizaciones sociales o eclesiales.

Son de muy larga data las intervenciones de las organizaciones intermedias en la problemática del empleo a nivel local. En Latinoamérica ya a principios del Siglo XX se registran intervenciones de las mismas a raíz de los problemas sociales que provocaban la falta de empleo, el empleo de mala calidad y la explotación laboral, entre otros factores. Con los cambios de los problemas de empleo también se han transformado las organizaciones, por lo que es pertinente, entonces, aclarar que en este apartado nos concentraremos en describir sintéticamente los factores que hacen a la creación o activación de organizaciones intermedias.

Estas organizaciones se constituyen alrededor de dos problemas básicos relacionados con el empleo: la falta de empleo y las dificultades de acceso al empleo.

El desempleo persistente en determinados territorios ha estimulado la aparición de actores organizados que tienen como motivación la solución o paliación del drama de la falta de empleo. Estos actores pueden estar congregados en torno a una actividad económica, social, deportiva, cultural, por pertenecer al mismo barrio o comunidad, o por la pertenencia a un ámbito religioso o grupo étnico.

La falta de Empleo. Tomemos por ejemplo una localidad donde el motor económico es una actividad que por factores externos disminuye o directamente desaparece. Podría ser una región petrolera donde la empresa nacional carburífera se privatiza, una zona industrial donde decisiones gubernamentales en torno a la política del sector afecta la competitividad de las empresas locales, una apertura comercial que afecta al sector textil o del calzado, etc.

Algunas organizaciones intermedias podrán intervenir planteando al Estado acciones tanto en el plano de la contención de las necesidades sociales, como en el de la aplicación de políticas de empleo del tipo “incremento de la empleabilidad de los desocupados”.

Otras organizaciones podrían trabajar en el plano de la interpelación del modelo económico y social que, a su entender, causa la situación problemática. Una variación de estas posibilidades es el de las empresas que por diversos motivos implican una retirada de los propietarios, lo cual da lugar al protagonismo de los trabajadores con el objetivo de la preservación de sus fuentes de trabajo. Estos hechos dan lugar a esquemas organizativos con fuerte presencia de organizaciones intermedias.

Estos ámbitos juegan un rol en la sociedad a partir del reconocimiento de que la movilidad de la mano de obra se encuentra afectada por factores tales como la fragmentación y la segmentación de los mercados de trabajo, la falta de transparencia y acceso a la información, dificultades relacionadas con el origen social de los buscadores de empleo, etc.

En la medida en que el mercado no resuelve adecuadamente las dificultades de acceso al empleo para ciertos segmentos sociales desfavorecidos, las redes sociales y las organizaciones intermedias que operan como mediadores, mejoran las probabilidades laborales.

Casos típicos son las bolsas de empleo parroquiales. Se trata aquí de organizaciones eclesiales, mayormente de la iglesia católica, que intermedian en el mercado de trabajo, enfocadas primordialmente a brindar servicios a las familias. Con ello, estas organizaciones, que no persiguen el lucro, operan sobre imperfecciones del mercado que afectan a sectores sociales que no acceden a mercados estructurados y formalizados.

### **2.3 Las organizaciones sindicales**

La cuestión del empleo es intrínseca e inseparable de la agenda sindical. Más allá de sus diversas prioridades y perfiles institucionales e ideológicos, el empleo en sus diversas dimensiones constituye un elemento identitario de lo sindical.

Debido a los objetivos de esta guía, nos interesa especialmente explorar un tema conflictivo: la relación de los sindicatos con los actores del territorio. A riesgo de ser excesivamente simplificadores, podemos afirmar que los sindicatos han privilegiado sus funciones desde una perspectiva sectorial y no territorial. Ello implica que el sindicato tiende a actuar como interlocutor ante el sector empresario o el Estado, sin encontrarse el territorio en su agenda prioritaria. Por ello, la mayoría de las veces las estrategias y acciones sindicales a nivel local estén orientadas, entre otras cuestiones, a:

- Aplicar localmente las estrategias definidas por la Secretaría General.
- Negociar con el empresariado aspectos específicos de la agenda sindical.
- Supervisar el cumplimiento de los acuerdos suscriptos a nivel nacional.
- Relevar y canalizar demandas y necesidades al nivel de las firmas locales.

Este enfoque hace que la agenda local del sindicato normalmente no sea una agenda de carác-

ter territorial, sino una agenda referenciada con su propia organización a nivel nacional y con las empresas a nivel local y regional. Los sindicatos son un capítulo importante de la agenda de empleo local, pero tienden a no constituirse en agentes plenos de desarrollo local.

## **2.4. Las cámaras empresariales**

Además de encargarse de los procesos de producción de bienes y servicios, hoy en día las empresas tienen participación en una amplia gama de aspectos concernientes a las comunidades en que están insertas: desde el cuidado del medioambiente como aspecto directamente involucrado con su quehacer, hasta las políticas de inclusión social hacia los sectores más desfavorecidos, cuestión que los involucra como agentes sociales relevantes.

Las cámaras empresariales, nacidas para trabajar en relación con los intereses de las empresas de un territorio o actividad económica, han tenido desde el primer momento al empleo en su agenda. Siendo más claros, el empleo es contrapartida de la producción, y no hay agenda empresarial que no contemple al empleo, incluso aquella que ve en el trabajo solo un costo de producción.

Las actividades más tradicionales de las cámaras empresariales, en relación con el empleo, están vinculadas con la formación, incorporación y retención de recursos humanos.

Existen sectores económicos en que las cámaras participan también de los procesos de intermediación laboral: generalmente en aquellos sectores donde hay mucho flujo de la fuerza de trabajo o cuando hay dificultades para el hallazgo de perfiles adecuados. Adicionalmente, algunas cámaras empresariales se coordinan con otros agentes (mayormente sindicatos y/o Estado) para la retención de los recursos humanos que requieren.

Otro aspecto relevante en la agenda de las cámaras empresariales es el desarrollo de las condiciones y recursos locales y el empleo. En este caso, las economías de la producción internas a las empresas se funden con las economías externas locales, resaltando las prácticas sociales de interacción entre actores territoriales.

Este enfoque, que impacta en la competitividad de las empresas de un determinado territorio, encuentra en el factor trabajo un elemento estratégico e indisoluble de la estrategia que no le otorga ya un rol secundario o auxiliar, sino que tiende a reconocerlo como un actor clave del desarrollo.

## **2.5 Las instituciones educativas**

### **2.5.1. La educación a nivel primario y secundario**

Los centros de educación primaria y secundaria son actores permanentes y relevantes de la agenda local, ya que generalmente se trata de instituciones de fuerte presencia y liderazgo en los territorios.

Una de las mayores preocupaciones de los ministerios de educación nacionales ha sido el incremento de la cobertura del sistema escolar a la población de entre 6 y 16 años. Con este objetivo se han logrado interesantes resultados. Sin embargo, un desafío mayúsculo es acompañar el aumento de la cobertura educativa garantizando a su vez la inserción de los sectores populares y brindando atención a la calidad educativa. Esto es esencial ya que la inserción educativa a niños y jóvenes en situación de pobreza (sin atender aspectos de calidad) lleva al debilitamiento de las competencias básicas que requerirán al egresar del sistema educativo hacia el ámbito laboral.

Y es que se asume que el mercado de trabajo que se ha configurado en los últimos 20 años

demanda calificaciones que implican un prolongado aprendizaje escolar, competencias sociales que permitan desempeñarse en ámbitos laborales de cierta complejidad y utilización de tecnologías cambiantes. La baja calidad educativa afecta profundamente la capacidad de aprendizaje, de adaptación y de reconversión que exige a los egresados un mercado de trabajo altamente dinámico.

Una cuestión crítica es el relativo atraso del sistema educativo en cuanto a su vinculación con el sistema productivo y el sistema de formación profesional. De depender de los ministerios de educación y de la lógica burocrática del sistema educativo, afecta sustancialmente la relación efectiva de las instituciones educativas con el entorno local.

Las instituciones educativas suelen construir un imaginario del mundo del trabajo bastante alejado de una realidad compleja y cambiante. Normalmente el entramado productivo es pensado a partir de las empresas formales y tomando como contrapartida al trabajo registrado. Esto a pesar de que los mercados de trabajo típicos son heterogéneos, fragmentados, con altos niveles de trabajadores independientes e informales.

### 2.5.2 Las instituciones de nivel terciario y universitario

Aquí nos referiremos a las instituciones educativas como formadoras de recursos humanos, y como ámbitos de desarrollo tecnológico.

En lo que refiere a formación de recursos humanos, aún cuando suele haber en el sector terciario y universitario un mayor nivel de vinculación con el sistema productivo local, tienden a haber debilidades en relación con el ajuste de la formación brindada conforme a las especificidades del sistema productivo y las demandas de los empleadores. Cabe resaltar que es normal y aceptable la tensión entre el ajuste de la formación a las necesidades de los empleadores

y la necesidad de brindar formación que permita a los estudiantes contar con insumos para la adaptación, la recalificación y la reconversión ante mercados dinámicos. Generalmente esta tensión se resuelve, la mayoría de las veces, hacia las necesidades de las empresas en las instituciones terciarias, en tanto que las universidades suelen ser más reactivas.

El territorio, como espacio productivo, requiere de instituciones de investigación, desarrollo e innovación tecnológica (I + D + I). Este desafío está reservado a las instituciones terciarias y universitarias en la medida en que las mismas fueron concebidas no sólo para la formación de recursos humanos, sino también para la producción de conocimiento y aportes innovadores (en aspectos tecnológicos, de gestión, sociales e institucionales) que fomenten el desarrollo territorial.

### 2.5.3 Las instituciones de formación profesional

En América Latina no se dio una fuerte tradición de aprendizaje industrial. Por ello, el desafío de la formación para el trabajo fue asumido por instituciones creadas ad hoc, generalmente de carácter nacional. El modelo aplicado no estaba incluido en el sistema educativo formal, y se concibió como un sistema de formación para el trabajo con componentes teórico-prácticos. En general, estos modelos fueron sostenidos y gestionados por el Estado.

Los antecedentes más relevantes en la creación de instituciones de formación profesional se remontan a las décadas del 40 y el 50, donde las características fundamentales que podemos destacar son: mercados protegidos, empresas de baja competitividad, bajo interés en la calidad, bajos salarios, utilización de fuerza de trabajo de baja calificación y altos índices de expansión de la actividad industrial.

En este marco se destacan dos tipos de instituciones, las Escuelas Técnicas y las Instituciones

de Formación Profesional. A continuación, se esbozan de modo simplificado algunos aspectos destacados de las mismas:

- Financiación pública.
- Gestión centralizada, con baja participación de los trabajadores y la comunidad.
- Aislamiento o distancia entre las instituciones, los sectores y las políticas.
- Formación concebida a partir de la dicotomía: educación general vs. educación para el trabajo.
- Capacitación orientada a un modelo de trabajo estable, formal, urbano e industrial.
- Poca atención a las diversidades y distintos requerimientos de la Población Económicamente Activa.
- Planificación de la formación basada en la oferta, con poca vinculación con la demanda productiva y laboral.

En los años 80, muchas de las instituciones de formación profesional entran en crisis a partir de los cambios de los modelos políticos, económicos y sociales en los que estaban enraizadas, entre ellos, la globalización e integración de mercados, la caída de la opción sustitutiva de importaciones, la imposición de patrones de calidad y competitividad internacional, las innovaciones técnicas y organizacionales en las empresas, el agotamiento del autoritarismo político, la apertura democrática y el rescate de valores tales como la participación y la ciudadanía.

Se entiende que estos factores afectan la dinámica y conformación del mercado de trabajo, y parte de ello se encuentra presente en las nuevas filosofías de producción: integración, flexibilidad, calidad, polivalencia y participación, las cuales, lenta, pero irremediabilmente, van

tomando forma de paradigma. Así pues, nuevos aspectos toman el centro de la escena en cuanto a formación ya que no basta con saber hacer, sino que también importa conocer y, fundamentalmente, saber aprender. En este contexto, rasgos como participación, iniciativa, razonamiento lógico y discernimiento pasan a ser especialmente valorados.

Estos cambios implican impactos en las instituciones de formación profesional y, por tanto, es necesario reconstruir la institucionalidad con la participación de los agentes sociales, el gobierno y los trabajadores. Esta revisión y reconstrucción de la formación profesional se debe realizar tomando en cuenta:

- La diversidad de la PEA promoviendo la igualdad de oportunidades (especial atención a grupos vulnerables).
- El concepto de formación continua en todos los niveles ajustado al ciclo de vida.
- Trabajadores que se desempeñan en el sector formal o informal de la economía.
- El sector productivo y empleadores
- Integración entre las políticas de formación profesional y las de educación teniendo como premisas:
  - La universalidad y mejora de la educación básica.
  - La reforma de la enseñanza media.
  - La reforma de la educación técnica para que asuma los nuevos conceptos de formación profesional
- Integración entre las políticas de formación profesional y políticas públicas de empleo, trabajo y generación de ingresos.
- Movilización, articulación y fortalecimiento de una red de formación profesional.

- Movilización, articulación y fortalecimiento de una red de instituciones públicas y privadas para formación de formadores, gestores, planificadores e investigadores en formación profesional.
- Estímulo y difusión de experiencias innovadoras en metodologías, formas de organización y gestión de la educación profesional.

Las iniciativas de cooperación internacional en gran medida se proponen apoyar en la reducción de la pobreza y la generación de empleo. Respecto a la formación profesional, enfatizan enfoques holísticos o globales de la formación para el trabajo y aprendizajes para toda la vida. También los programas dan un lugar central al diálogo social entre actores públicos y privados, no sólo en la formación para el empleo, sino también con otros actores sectoriales complementarios (salud, desarrollo local, etc.)

## 2.6 Los actores de la cooperación

Numerosos actores de la cooperación están presentes en América Latina. Desde agencias estatales de países donantes, como la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID); organismos multilaterales como el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). También están los actores privados, incluyendo tanto las iglesias, como organizaciones no gubernamentales (ONGs), fundaciones y empresas, que realizan cooperación actuando con sus propios fondos, así como administrando financiamiento bilateral y multilateral.

Como es claro, no todos estos actores han tenido las mismas perspectivas y enfoques, ni se caracterizan por impulsar el mismo tipo de relaciones entre donantes y beneficiarios.

Normalmente los principales destinatarios de la cooperación internacional son entidades de ámbito nacional, aunque los gobiernos locales comienzan a adquirir protagonismo creciente como beneficiarios.

Es interesante resaltar que algunos proyectos de cooperación han creado nuevos actores, como redes regionales o incluso servicios de formación y orientación, que pasaron a formar parte de las políticas públicas.

## Capítulo 3

### Las oficinas municipales de empleo e intermediación laboral

“Educar el pueblo, quiere decir aquí darle medios de vida por la enseñanza del trabajo, que es el título de su significación social...”

**Dr. Ricardo Gutiérrez**

En América Latina los servicios municipales de empleo e intermediación laboral son relativamente nuevos y han surgido por la nueva asignación de roles y funciones de los gobiernos locales. Estos servicios deben ser instrumentos que alinean sus objetivos con las políticas de desarrollo económico territorial, y por ello, es necesario que estén articuladas con el proyecto local compartiendo así una visión estratégica común.

Este capítulo se presenta y estructura desde una visión que elude desplegar recetas o fórmulas preestablecidas para la promoción del empleo desde la institucionalidad municipal. Y es que una situación de desempleo territorial no responde únicamente a lo que se hizo o no se hizo como política de empleo, sino también a muchos otros factores externos.

Existen cantidad de contextos que hacen necesaria la inversión en servicios de intermediación laboral ya que constituyen herramientas útiles en situaciones tales como elevados niveles de desempleo, discriminación en el mercado de trabajo, alta rotación del empleo o ante la carencia de capital humano capacitado de acorde a las necesidades del sector productivo local. Estos factores es común encontrarlos en los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe.

Y es que un país de la región que se enfrente a una verdadera crisis laboral con condiciones de alto índice de desempleo estructural, puede aprender las lecciones de otros países

latinoamericanos sobre cómo utilizar y optimizar los servicios municipales de empleo. Eso sí, habrá que tener conciencia que estos servicios no pueden resolver por sí solos los problemas estructurales de subempleo, desempleo, debilidades en los sistemas educativos o baja en la actividad económica productiva, pero obligadamente son parte de la estrategia que permite hacerlo.

Desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local consideramos que hay cinco ejes que son fundamentales para el diseño e implementación de una política activa de empleo. Estos ejes, que se describen a continuación, son: el fortalecimiento institucional, la información pertinente, la intermediación laboral, la capacitación y el emprendedurismo.

El **fortalecimiento institucional** es entendido como la base necesaria de creación de capital social en la comunidad para sostener el compromiso de los diversos sectores. Son las acciones vinculadas al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad a través de distintos mecanismos de elaboración conjunto entre la comunidad, sus organizaciones, el sector productivo privado y el gobierno local.

La **información pertinente** se constituye en un elemento esencial e insoslayable de conocimiento necesario para la toma de decisiones en el territorio y en la construcción de la arquitectura de programas orientados a responder a las necesidades detectadas. Se trata de conformar

un sistema de información construido a partir de la vinculación de diversos registros administrativos adaptados para usos estadísticos.

La **intermediación laboral**, necesaria para vincular oferta y demanda de empleo en el territorio y para la mejor gestión e implementación de las herramientas seleccionadas.

La **capacitación y formación**, orientada a ofrecer posibilidades de mejora permanente del empleo colectivo y sectorial y a brindar oportunidades de adquisición de competencias básicas, genéricas y específicas por parte de los trabajadores de la región.

El **emprendedurismo** comprende las acciones tendientes a llevar adelante un proyecto de empresa. La política de fomento empresarial incluye la asistencia técnica, la capacitación para la formulación y desarrollo del proyecto, tutorías durante el desarrollo del proyecto y eventualmente alguna ayuda económica e incluso la incubación del proyecto.

Como notará el lector/a, el presente capítulo se basa en estos ejes, empezando con un análisis sobre la importancia y proceso para la construcción de un Pacto o Acuerdo Territorial, como primer paso para la institucionalización de las políticas de empleo. Luego, se procede a describir las características organizacionales de las Oficinas Municipales de Empleo e Intermediación Laboral y se desagregan y exponen en detalle sus funciones principales. Por último, se explica sobre el proceso y metodologías que los funcionarios/as de las Oficinas Municipales de Empleo pueden utilizar para el cumplimiento de sus responsabilidades.

### 3.1 Los pactos o acuerdos territoriales de promoción del empleo

Los Pactos o Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo surgen como nuevas iniciativas para afrontar la problemática del desempleo y

achicar la brecha entre oferta y demanda de trabajo que se produce por los procesos de reestructuración territorial y productiva.

El fin fundamental de estos pactos es lograr una amplia colaboración regional o local que permita poner en marcha sobre todo las siguientes cuatro medidas, a saber:

1. Descubrir las dificultades y necesidades de todos los agentes territoriales con responsabilidad en materia de empleo.
2. Movilizar y unificar todos los recursos disponibles.
3. Una mayor integración y coordinación en el territorio de las medidas a favor del empleo.
4. Llevar a cabo medidas que sirvan de modelo a seguir.

La Comisión Europea ha planteado tres criterios principales que deben cumplir los pactos territoriales en favor del empleo: un enfoque de tipo ascendente, una cooperación ampliada y efectiva, y una estrategia integrada e innovadora.

El primer criterio incide en que la iniciativa debe partir del nivel local y no venir impuesta. A su vez, es fundamental que todos interlocutores implicados en la creación de empleo en el territorio que se pretende dinamizar, intervengan y cooperen de un modo directo (empresas, sindicatos, asociaciones, etc.). En tanto que el tercer criterio se centra en que todas las medidas deben estar coordinadas en un plan de actuación. Además, pensando en un mayor rendimiento estas medidas deberían ser innovadoras dentro de este territorio.

En Italia, se conceptualizaron a los pactos territoriales como un instrumento de programación negociada, orientado al desarrollo local de un determinado territorio, que se define a través de

un proceso de concertación entre las partes, materializado en la redacción de un protocolo de entendimiento (Di Meglio - 2006).

Los pactos o acuerdos territoriales son concebidos no sólo como una política a favor del empleo sino como una estrategia territorial de desarrollo, tal como se expresa en el documento del Pacto Local de Empleo Barcelona 2004-2007, por medio del cual se busca “situar a Barcelona entre las ciudades más avanzadas en bienestar y calidad de vida de Europa, apostando por un crecimiento económico que incorpore más valor añadido e innovación y que genere más y mejores oportunidades para todo el mundo y más empleo de calidad”.

Los pactos se fundamentan, además, en que las políticas de empleo ya no son competencia única de los gobiernos, sino que conlleva la puesta en común de acuerdos entre otros actores, como las organizaciones sindicales y patronales, las colectividades territoriales y la institucionalidad local (Freyssinet- 2007).

En este sentido, la experiencia europea de los Pactos Territoriales configura un progreso que se relaciona con otras iniciativas de desarrollo local, como lo son los planes estratégicos. Así como los planes estratégicos simbolizaron un avance en las administraciones públicas, considerando al territorio como un todo económico y social, con una mayor interacción público-privada y una orientación a la acción, los Pactos Territoriales se inscriben en esa misma lógica. Su base es el compromiso conjunto de los agentes locales en su ejecución y gestión. Y es que como bien explica Madoery (1999) un territorio es el resultado de un proceso de construcción, consecuencia de la calidad institucional, de la organización de los actores, de sus estrategias para afrontar desafíos y oportunidades, y de los fenómenos de aprendizaje colectivo.

Desde esta perspectiva, si bien en los países desarrollados las estrategias de los Pactos Te-

rritoriales se abocan principalmente a la tarea de recuperar las regiones deprimidas por la reestructuración territorial, mediante la creación de empleos de forma sostenida, por lo general en nuestros países latinoamericanos el eje de las políticas incorpora el combate a la pobreza y la cohesión social, con la finalidad de alcanzar niveles de bienestar sostenibles.

Paralelamente, es necesario mencionar otro hecho fundamental en la configuración del escenario: desde finales de la década de 1980, y con mayor énfasis en los años noventa, los gobiernos locales han debido afrontar un proceso de descentralización de funciones y responsabilidades, que tradicionalmente estaban concentradas en el gobierno central. A este proceso se le ha denominado “municipalización” de la crisis del Estado, sobre la idea de que las nuevas realidades del Estado nacional tienen su impacto directo sobre las municipalidades, que hasta hace un par de décadas sólo tenían como funciones primordiales el mantenimiento de la ciudad a través de los servicios básicos como alumbrado, o limpieza. (Arroyo, Daniel – 1998).

De este modo, los Estados municipales han debido reformular su rol como prestador de servicios básicos para asumir el liderazgo de los procesos de desarrollo local, poniendo en práctica políticas activas que procuren una salida productiva a la crisis social.

Pero la estrategia asume que la competencia se desarrolla en términos de instituciones, pero instituciones que no se adaptan pasivamente al denominador común del mercado, sino que se organizan y operan para encararlo (Poma – 2000). Así pues, el enfoque de desarrollo económico local (DEL) busca un impulso a los recursos potenciales de carácter endógeno, tratando de construir un entorno institucional político y cultural favorable para las actividades productivas y la generación de empleo (Alburquerque - 2004).

El recorrido de la propuesta territorial se construye, entonces, a partir de los problemas iden-

tificados, sus causas y efectos, y evaluando cuáles serían las posibles soluciones, planteando los objetivos generales y las estrategias para alcanzarlos. Luego se formulan los proyectos que permitan traducir la estrategia en acciones concretas a implementar.

Basados en la estrategia DEL de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la metodología propuesta para la construcción de los Pactos o Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo se resume en los siguientes pasos:

1. Diagnóstico territorial y mapeo institucional: El objetivo de esta fase es adquirir conocimiento de la economía local y de sus recursos.
2. Sensibilización: El objetivo más relevante de esta etapa es lograr que los actores locales asuman el liderazgo del proceso de desarrollo.
3. Promoción del ámbito de concertación: La creación de un ámbito de concertación es la continuación del proceso de construcción de consenso iniciado en la fase de sensibilización.
4. Diseño de una estrategia de desarrollo económico local (DEL) para la promoción del empleo: La estrategia incluye visión, objetivos y el plan de acción para el largo, mediano y corto plazo, previendo las responsabilidades relativas y los mecanismos para su implementación.
5. Implementación de la estrategia: Los actores locales de acuerdo a sus competencias, recursos y capacidades implementan la estrategia de desarrollo, desde abajo, a través del plan de acción.
6. Políticas y productos: El plan de acción apunta a lograr los objetivos definidos en la estrategia de promoción del empleo.

La puesta en marcha de este proceso conlleva lograr un real fortalecimiento institucional, que se manifiesta no tanto en las fortalezas individuales del gobierno local y demás instituciones públicas, sino en la conformación de una red articulada con los demás actores locales públicos y privados. La participación conjunta de instituciones y organizaciones sociales locales junto a los gobiernos contribuye no sólo a la formulación, sino también a la implementación y al control de las propuestas y, a la vez, promueve una nueva modalidad de gobernabilidad local.

Para ello es importante que el gobierno local actúe como promotor y convocante del proceso de desarrollo, lidere la iniciativa política para implementar los acuerdos y conforme un equipo técnico para su puesta en marcha.

De esta manera se promueve la restitución y el fortalecimiento de la confianza entre el sector público y el sector privado, expresada abiertamente en la conformación de un ámbito de concertación, y a su vez, la inversión de los recursos locales hacia una perspectiva de capacidades para el desarrollo.

Eso sí, los ámbitos de concertación suelen ser inestables y requieren multiplicar esfuerzos para dinamizar los lazos de confianza en que se fundan los acuerdos. Por ello, es necesario ser conscientes que sumar actores puede implicar, para quienes deben gestionar los procesos, sumar también complicaciones, ya que incorporar nuevas visiones requerirá también constituir las en un proyecto común.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial, el Pacto o Acuerdo brinda el marco político institucional requerido para darle legitimidad plural al proceso. Y para su puesta en marcha, la Oficina Municipal de Empleo es el espacio organizacional llamado a darle seguimiento y apoyo a su ejecución, brindando así coherencia y sostenibilidad a las políticas priorizadas. Hay ya bastantes ejemplos en países latinoamericanos de esfuerzos por

conformar esta nueva estructura local de política de desarrollo territorial y empleo decente.

### **3.2 Razón de ser, estructura y organización de las oficinas municipales de empleo**

A continuación, se presentan las características y funciones principales de una Oficina Municipal de Empleo. Como todo instrumento de desarrollo endógeno, no presenta un formato único y rígido, ya que cada estructura se debe adaptar a las necesidades y posibilidades de cada territorio. Asimismo, puede cambiar su denominación, incluso las características institucionales que adquiere: puede ser parte de la estructura de gestión del municipio, puede ser una nueva entidad surgida del acuerdo alcanzado entre los actores involucrados, incluso sus funciones pueden ser llevadas adelante por otra institución existente en el territorio, como una agencia de desarrollo local. Lo importante es que el territorio y sus actores cuenten con un ámbito organizacional que canalice los ejes estratégicos de su programa de empleo.

#### **3.2.1 Razón de ser de las Oficinas Municipales de Empleo**

Al compás del cambio de época que el mundo está viviendo, los gobiernos locales han tenido que asumir nuevas responsabilidades de gestión. Anteriormente, los municipios concentraban la mayoría de sus esfuerzos en ser prestadores de servicios básicos, recolección de residuos, el mantenimiento de los espacios públicos, el alumbrado de la ciudad, entre otros.

Pero hoy en día los gobiernos locales tienen nuevos desafíos ya que la globalización y los procesos de descentralización política y administrativa han producido cambios en la percepción que los ciudadanos tienen sobre el rol que deben cumplir sus municipalidades. Como ciudadanos, esperamos respuestas locales a problemas o situaciones que si bien pueden no depender sólo de la gestión local, el municipio

puede ser un agente clave en la resolución si asume un rol proactivo y tiene la capacidad de articular con los actores territoriales.

La promoción del empleo y la producción local es uno de estos “nuevos asuntos” que aparecen en las agendas locales. Para ello, desde la perspectiva de la política de desarrollo endógeno, es esencial el liderazgo que asumen los gobiernos locales para afrontar los nuevos desafíos a través, fundamentalmente, de procesos de articulación entre el sector público y el sector privado.

La Oficina Municipal de Empleo es una herramienta de desarrollo endógeno esencial, a nuestro entender, y la decisión de apropiarse de ella posee un sentido práctico que tiene que ver con dar respuesta a una demanda de la sociedad local. A su vez, tiene también un sentido simbólico ya que, como muchos aspectos del desarrollo endógeno que remite a los valores de una sociedad, la idea de contar en nuestra comunidad con una Oficina de Empleo representa el compromiso del Estado municipal y del conjunto de actores locales, de asumir al trabajo y al empleo como ejes de la construcción de una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades.

Como ya se ha mencionado en esta Guía, el trabajo no sólo tiene una función de subsistencia en cuanto a posibilitar al trabajador y a su familia los medios para enfrentar las necesidades de la vida cotidiana, desde vivienda y alimentación hasta educación y esparcimiento, sino que, además, el trabajo es un elemento integrador de la sociedad ya que nos define, nos impone obligaciones y nos otorga derechos.

El desafío para las sociedades locales es, entonces, tomar estas ideas y hacerlas propias, sin desconocer que en la problemática del empleo confluyen múltiples factores que no siempre pueden controlar los territorios, como son la política económica nacional o las realidades regionales y globales. Pero si tal como se ha di-

cho, “la peor gestión, es la que no se hace”, hay que reconocer al mismo tiempo que desde los territorios hay mucho por hacer en cuestiones

de promoción del empleo, siempre, con expectativas acordes a nuestra realidad.

### **Recuadro 3.1** Fiesta de inauguración...

Antes de sumergirnos en cuestiones técnicas vayamos a una fiesta: hoy nuestro municipio abre su oficina de empleo y la comunidad va a celebrarlo.

Varias semanas atrás se comenzó a tejer la idea, el alcalde convocó a algunos actores locales y entre todos llegaron a la conclusión de que el municipio necesita una institución que apoye a las personas que buscan empleo. Claro que no fue fácil ponerse de acuerdo, pero finalmente se llegó a una posición en común.

Algunos jóvenes tienen problemas para encontrar su primer trabajo. Hay también varios grupos de mujeres emprendedoras que necesitan apoyo para conseguir financiamiento para desarrollar su emprendimiento, varios empresarios locales con empresas pequeñas y medianas necesitan incorporar trabajadores capacitados, y así se entendió que la comunidad necesita apoyarse en alguna herramienta para resolver estos temas.

De este modo, el municipio comprometió un local, justo en la esquina del parque central, para que toda la comunidad vea y pueda llegar a la oficina cuando lo necesite. Se formó una comisión que visitó al Ministerio de Trabajo para informar y solicitar apoyo, y de esta forma conseguimos los equipos informáticos para el funcionamiento de la Oficina. Por su parte, los sindicatos donaron los muebles, mesas, escritorios y sillas.

Ahora teníamos que pensar quiénes conformarían el equipo de la Oficina, y cómo prepararlos. Cuando se encontraron las personas adecuadas, se las capacitó con el apoyo del Ministerio y de Organizaciones No Gubernamentales.

Ya tenemos todo para que nuestra ciudad tenga su Oficina Municipal de Empleo, y hoy vamos a hacer la fiesta de inauguración. A partir de mañana, los jóvenes que necesitan prepararse para ingresar al mundo del trabajo tienen un lugar donde ir, las artesanas que necesitan capacitarse para gestionar su emprendimiento tienen dónde ir, los empresarios que necesitan trabajadores tienen dónde acudir, toda persona que tenga alguna situación o problema que tenga que ver con sus posibilidades, deseos o sueños respecto al empleo y al trabajo, tiene donde ir.

La Oficina Municipal de Empleo es el espacio de referencia de la política territorial de empleo, destinada tanto a ofrecer servicios a personas que quieren insertarse en el mercado de trabajo, como a aquellos que desean mejorar su situación laboral y su empleabilidad. Del mismo modo, la Oficina Municipal de Empleo brinda servicios a empleadores que requieran contratar nuevos trabajadores, mejorar la calificación de sus empleados mediante acciones de capacitación, o algún otro tipo de asesoramiento tendiente a aumentar su productividad mediante la mejora en la calidad del empleo.

Citando a un Ministro de Trabajo de la Argentina<sup>4</sup>, bajo cuya gestión se implementaron los servicios locales de empleo en ese país, el objetivo final de la implementación de los mismos es que, así como cuando tenemos un problema de salud recurrimos naturalmente a un hospital y para educarnos asistimos al sistema educativo, sería necesario que la población en general se apropie de estas herramientas, al punto que frente a una necesidad vinculada a lo laboral se recurra con la misma naturalidad a los servicios municipales de empleo.

### 3.2.2 La estructura organizativa interna y requerimientos de una Oficina Municipal de Empleo

En la primera parte de este apartado, abordaremos los aspectos relacionados a la estructura interna de las Oficinas de Empleo. Aunque parezcan aspectos de forma, es importante para garantizar un desempeño acorde a los objetivos propuestos, que los servicios de empleo cuenten tanto con la infraestructura como con los recursos humanos adecuados.

Lo que sugiere esta Guía no es una normativa a seguir, sino aspectos a tener en cuenta para que la gestión de los servicios de empleo e intermediación laboral cuente con los recursos y capacidades necesarios para alcanzar las metas propuestas, reconociendo que cada territorio tiene su particularidad.

Los siguientes son tres aspectos y pilares fundamentales a tener en cuenta para constituir un servicio de empleo e intermediación laboral a escala municipal, a saber: el inmueble, equipamiento y materiales y equipo técnico.

**Figura 3.1**  
Componentes básicos de la oficina municipal de empleo



4. Dr. Carlos Alberto Tomada

## **El inmueble: si todos la ven, todos llegan a la Oficina Municipal de Empleo**

Es importante que el edificio que alberga la oficina de empleo e intermediación laboral municipal cuente fundamentalmente con dos cualidades que son determinantes para la recepción del público: visibilidad y accesibilidad.

La visibilidad está determinada en parte por el lugar físico que ocupa la oficina; resulta deseable que el mismo sea un lugar reconocido por la totalidad de la población, en dependencias municipales, arrendando un local, en alianza con instituciones representativas de los trabajadores o de los empleadores, en agencias o asociaciones para el desarrollo, etc., es decir, que el espacio tenga referencia propia y se lo vincule naturalmente a la promoción del empleo y la economía local. Otro argumento de visibilidad importante refiere a que la oficina esté identificada adecuadamente tanto en el exterior como al interior de la misma.

En cuanto a la accesibilidad, es indispensable garantizar el acceso a todas las personas que necesiten utilizar los servicios de empleo, especialmente de aquellas personas que presenten cierta dificultad por sufrir algún tipo de discapacidad, por lo que las instalaciones deben contemplar todas las condiciones de diseño en este sentido: sin barreras físicas, ni simbólicas.

Es necesario tener en cuenta que, en lo referido a la atención a los usuarios, la Oficina Municipal de Empleo recibe a un público extremadamente diverso de ambos sexos: desempleados, subocupados, ocupados, emprendedores, discapacitados, empleadores, empresarios, representantes de instituciones de formación y capacitación, referentes locales, etc.

Para ello, acorde a las realidades de cada municipio, resulta necesario contar con diversos espacios asignados para diversas situaciones y utilidades.

### **Recuadro 3.2**

#### **Privacidad en los espacios de la Oficina Municipal de Empleo**

Realizar una primera entrevista a una persona que recurre al servicio de empleo para insertarse en el mercado laboral, es una operación que requiere un lugar adecuado para que la misma pueda sentirse cómoda, pueda reflexionar sobre sus capacidades y habilidades, pueda proyectar sus deseos de capacitarse en algún oficio y reconocer su trayecto formativo y laboral.

El espacio debe colaborar a generar la empatía necesaria entre el entrevistador y el entrevistado, para que se pueda obtener real provecho de tal procedimiento.

Una primera entrevista puede durar entre 40 y 60 minutos. No hay que olvidar que el entrevistado llega buscando apoyo para resolver una situación o problema que lo aflige, ya que el trabajo no sólo cumple la función de resolver necesidades básicas, sino también de integración social. Es preferible, entonces, que esta instancia tenga algo de privacidad.

Si un empleador llega al servicio de empleo a buscar personal para su empresa, si un emprendedor se acerca para buscar asesoramiento para conseguir financiamiento para iniciar su proyecto, si tenemos que reunirnos con una institución de formación y capacitación para la implementación de un curso, se requiere – siempre en la medida de lo posible – contar con las instalaciones adecuadas, para que tanto el público como el equipo técnico, tengan facilitadas las comodidades necesarias.

En definitiva, los posibles espacios que necesita disponer la Oficina Municipal de Empleo son: recepción, sala de espera, oficina para atención al público, sala de reuniones, oficina del coordinador/a, archivo, oficina del relacionador/a, sala de capacitación, baños a disposición del público.

### **Equipo técnico: los que hacen la oficina**

Respecto a los perfiles básicos que sostiene una Oficina Municipal de Empleo, puede pensarse en una tarea de coordinación (Coordinador/a) y de alguien que se ocupe de entrevistar a las personas (Entrevistador/a). También, para ciertas capacitaciones inductoras al mundo del trabajo, se puede contar con una persona que tome esa tarea (Capacitador/a) y, por último, se debe contar con un sujeto que realice la tarea de relacionarse con el sector productivo del territorio para implementar acciones de intermediación (Relacionador/a).

Si fuera necesario para algún programa en particular, o como personal fijo, y si se justifica mediante la operatoria de la Oficina, se pueden incorporar figuras de orientación o tutoría, más el de alguna persona que cumpla la función de recepción.

### **Recuadro 3.3**

#### **Número de personal en las oficinas municipales de empleo**

Esta descripción de perfiles no quiere decir que cada oficina debe tener, para garantizar su funcionamiento, un plantel de seis, siete u ocho personas. Lo que se describe son funciones que pueden asumir una persona o dos si la escala de nuestro municipio así lo sugiere. Por ejemplo, quien coordina puede asumir la relación con el sector productivo y quien entrevista puede también capacitar si fuera necesario. Lo que se plantea son funciones que la Oficina de Empleo comúnmente debe asumir. Cuando implementamos en nuestros territorios las Oficinas de Empleo, estamos haciendo un esfuerzo que tiene que ir acorde a nuestros recursos y capacidades territoriales.

Aclarado lo anterior, revisemos entonces las siguientes funciones/perfiles:

### **Coordinación**

La Coordinación asume la conducción del equipo técnico y es la representación técnica – institucional de la Oficina Municipal de Empleo. Esta función requiere, por lo tanto, liderazgo, conocimiento técnico especializado en el tema laboral, conocimiento del territorio, creatividad e iniciativa.

Otras capacidades deseables para la coordinación de la Oficina Municipal de Empleo son: el manejo de las relaciones intra e interinstitucionales, capacidad para la toma de decisiones, posibilidad de realizar el análisis de diferentes situaciones, capacidad para la dirección y coordinación estratégica, predisposición para comunicar e informar, habilidad para la negociación y el manejo de conflictos y capacidad de planificación.

Las tareas de la coordinación, entre las ya mencionadas, son asegurar la implementación de las políticas activas de empleo, valorar el estado de avance de los mismos, monitorear y evaluar las acciones, articular con las áreas municipales que corresponda y articular con las instituciones y actores locales.

### **Entrevistador/a**

El o la Entrevistador/a es responsable de realizar la **historia laboral** (este tema se explicará con mayor detalle más adelante en la guía) de la persona entrevistada, informar a la misma sobre sus derechos y obligaciones, orientar el **proyecto laboral** (también se analizará más adelante) y el trayecto formativo de la persona.

Es necesario que para la etapa de la entrevista se cuente con capacidad de escucha y apertura, habilidad para identificar y analizar situaciones problemáticas, capacidad para vincularse y comunicarse con personas en situación social u

ocupacional diversa, y manejo de las herramientas para orientar el proceso.

### **Capacitador/a**

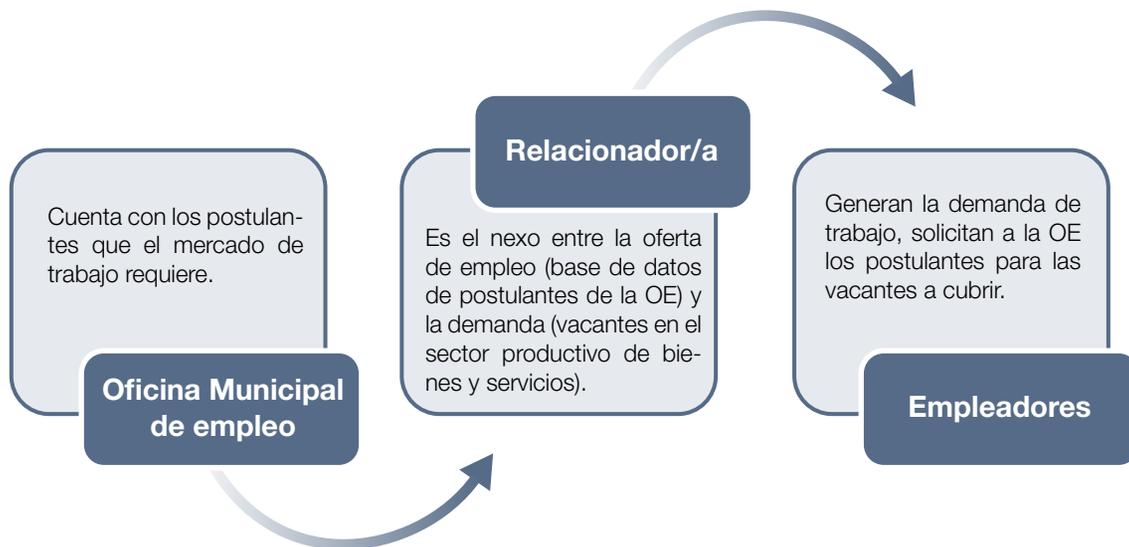
El o la Capacitador/a, tiene la responsabilidad de implementar los talleres de inducción al mundo del trabajo. Se requiere para esto el manejo de técnicas grupales, de animación y pedagógicas, capacidad para vincularse y comunicarse con personas en situación social u ocupacional de vulnerabilidad, habilidades para orientar a los participantes en la reconstrucción de sus trayectorias laborales pasadas y la elaboración de los proyectos de búsqueda laboral, como también, el reconocimiento de sus capacidades y habilidades.

### **Relacionador/a**

En cuanto al Relacionador/a de empresas, se trata de una figura clave para el proceso de intermediación, por lo cual es deseable que cuente con conocimientos sobre el mercado laboral local y la dinámica económica productiva territorial, sobre los tipos de empleadores existentes en la localidad, sobre cámaras empresariales y sindicatos y sobre aspectos legales y modalidades de contratación.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, el trabajo de relacionamiento constituye el nexo entre la Oficina Municipal de Empleo y los empleadores.

**Figura 3.2**  
Papel de intermediación del/la relacionador/a



La tarea del mismo se vincula a colaborar en la definición de una estrategia de promoción de la Oficina Municipal de Empleo, impulsar acuerdos con actores relevantes del sector productivo local, relevar las necesidades de la demanda, ajustar los programas de capacitación a los requerimientos del sistema productivo, brindar información sobre modalidades de contratación y programas de incentivos y proporcionar una respuesta rápida ante las demandas de los empleadores.

En todos los casos, el uso de herramientas informáticas es indispensable, así como la predisposición a trabajar con personas, pero tan o más importante aún es contar con capacidad para trabajar en equipo, y la predisposición a formar parte del mismo, ya que la constitución de un equipo de trabajo es, uno de los pilares donde se sostiene la Oficina Municipal de Empleo.

### **Trabajo en equipo, construcción de equipos – comunicación interna.**

Trabajar en equipo supone la realización de una actividad en forma colectiva y coordinada, en donde mediante un proceso de planificación los

integrantes tienen asignados roles y funciones para realizar dicha tarea.

La idea vertebradora del trabajo en equipo es la producción de sinergias. Esto es el resultado positivo de la actuación de más de un factor, que tiene un efecto superior a la suma simple de estos factores.

Por lo tanto el equipo de trabajo no es una suma de individualidades sino un grupo de personas con cohesión, liderazgo, metas y objetivos comunes que, organizadas solidariamente tienen los atributos y habilidades para resolver situaciones o realizar alguna tarea que, por su grado de complejidad, requiere de conocimientos y miradas que interactúan y se complementan.

La consolidación de un equipo de trabajo es un proceso. Algunos de los conceptos sobre los que necesitamos tener cierta claridad para la conformación, el desempeño y el monitoreo de los equipos de trabajo, y del producto que esperamos de los mismos son: las funciones de sus miembros, los roles asignados, el liderazgo y la coordinación, la comunicación, las normas

de convivencia y comportamiento del equipo, la integración del grupo y la solidaridad entre los miembros y los procesos adecuados para el logro de las metas propuestas. El sentido de pertenencia y la percepción que los miembros del equipo se necesitan unos a otros, genera lazos de confianza e interdependencia.

Es aconsejable que en la instancia inicial de conformación del equipo de trabajo, se puedan prever algunas pautas para asegurar que el es-

cenario comunicacional tenga estas características. Para ello, se puede dotar al equipo de herramientas conceptuales en el área de manejo de la información y la comunicación, y asimismo, se deberían establecer los principios de la gestión de la comunicación interna de la oficina y en lo posible estimular el desarrollo de canales y procesos de comunicación interno como forma de alcanzar el mejoramiento de la calidad de gestión.

### Recuadro 3.4

#### La comunicación al interno de la oficina municipal de empleo

La comunicación al interior del equipo técnico de los servicios de empleo e intermediación laboral es otro factor determinante para el trabajo en equipo, lo cual requiere tener en cuenta que siempre deben estar garantizadas la apertura y fluidez de la información y comunicación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (referido a los grados de responsabilidad dentro del equipo técnico) y horizontalmente.

### **Equipamiento y materiales de trabajo: las herramientas diarias de la Oficina Municipal de Empleo**

Como toda dependencia del gobierno local, la Oficina Municipal de Empleo necesita contar con los equipos informáticos y materiales necesarios para desempeñar su función.

El soporte informático resulta indispensable, en tanto los insumos básicos de gestión de la Oficina Municipal de Empleo son bases de datos: de personas en búsqueda de empleo, de empleadores, de oferta de capacitación, etc.

Por otro lado, teniendo en cuenta que los mercados regionales de trabajo no se ajustan a los límites político - administrativos locales sino que responden mucho más a la dinámica económica y social existente, los servicios municipales

tienden en ese sentido a conformar una red que responda a esta realidad, con lo cual es necesaria la conectividad vía Internet para sostener la comunicación efectiva.

La escala del municipio, la cantidad de personas que se atienden y los servicios que se prestan, determinarán la cantidad de computadoras, impresoras y materiales de papelería necesarios para el buen funcionamiento.

### **3.3 Funciones y servicios principales de las oficinas municipales de empleo**

Como bien se ha planteado previamente, las Oficinas Municipales de Empleo se tendrán que ajustar a las prioridades de política y a la disposición de recursos existentes en los territorios. A pesar de lo anterior, sí existen un conjunto de

atribuciones básicas que, según la experiencia latinoamericana, las Oficinas tienden a llevar a cabo dentro de sus funciones.

En este marco, las funciones que corrientemente cumplen, en más o menor medida, son las siguientes:

- Diagnóstico y observatorio de empleo local
- Intermediación laboral y redes
- Capacitación y formación
- Difusión y comunicación de las políticas de empleo
- Gestión estratégica y operativa de las políticas de empleo.

### 3.3.1 Diagnóstico y observatorio de empleo local

Sin lugar a dudas es sumamente importante para la Oficina Municipal de Empleo contar con buena información para su gestión. Si bien en los últimos años se ha avanzado mucho, por lo general, los municipios no cuentan con información sistematizada del empleo y sobre la dinámica económica territorial por fuera de las estadísticas nacionales agregadas; esto puede ser una debilidad para la implementación de las políticas activas de empleo. Y es que para la formulación de estas políticas, toma de decisiones y asignación eficaz de recursos, es necesario contar con información sistematizada del empleo y del mercado de trabajo local, de la producción local de bienes y servicios y de las capacidades institucionales del territorio.

#### Recuadro 3.5

##### La información es esencial para la toma de decisiones

Para ejemplificar, si en un territorio hay una presencia importante de empresas del sector alimentos y se conoce que ese sector está en expansión y que posiblemente requiera incorporar mano de obra, se puede hacer un esfuerzo en coordinación con las empresas del sector para conocer cuáles son los requerimientos de perfiles a incorporar, los conocimientos y calificaciones esperados, la disponibilidad de capacitar, el tiempo de espera y otras características que definan el perfil de las vacantes para ajustar el trabajo con los postulantes y las tendencias del mercado de trabajo local. Del mismo modo la información de la base de datos y la segmentación de la misma puede decirnos cuáles son los puntos débiles de la población con que trabajamos y apuntar allí los esfuerzos de capacitación.

### Identificación de temas críticos

La concreción de un Acuerdo o Pacto Territorial supone intrínsecamente una etapa inicial de análisis territorial participativo, donde los distintos actores pueden determinar las principales problemáticas que respecto al empleo atraviesan al territorio. Para ello existen distintas metodologías como la matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) la cual se complementa con la identificación y priorización de temas críticos.

La identificación de temas críticos es una herramienta de interpretación que va a orientar nuestras acciones, permitiéndonos hacer énfasis en

los aspectos determinantes para gestionar un proceso de desarrollo endógeno. Un tema crítico es tanto un promotor como obstáculo del proceso de desarrollo; aquello que marca un punto de inflexión, que revierte procesos, que cambia una lógica, sea económica, social, institucional, ambiental, etc. Por ejemplo, diversificar la estructura de producción agraria, para salir del monocultivo es un tema crítico para el territorio. Articular actores e instituciones para el establecimiento de prioridades de acción es un tema crítico. (Ambas metodologías se desarrollan con mayor detalle en la Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana. DEMUCA – CEDeT)

**Figura 3.3**  
Ejemplo de temas críticos priorizados por un territorio



### **Diagnóstico territorial en el ámbito laboral**

Junto a la información del mercado de trabajo local, la Oficina Municipal de Empleo debe manejar información del escenario económico productivo local y constituirse además en referencia como fuente de información clave respecto a la dinámica del empleo. Las Secretarías o Direcciones Municipales de Producción o Desarrollo Económico (cuando existen), así como los planes estratégicos o las agencias o asociaciones

de desarrollo, suelen también contar con información de la dinámica económica y productiva del territorio.

En este punto quizá no sea tan necesaria la generación de instrumentos propios, como sí la correcta utilización y gestión de los medios existentes. De todas formas, la Oficina Municipal de Empleo no puede prescindir de un diagnóstico de la producción local de bienes y servicios.

#### **Recuadro 3.6** Diagnóstico territorial

Un diagnóstico productivo territorial es útil para identificar, por ejemplo, un sector productivo relevante para el municipio o para la unidad territorial mayor donde ese municipio se inscribe. También permite definir la cadena de valor de dicho sector productivo e individualizar aquellas oportunidades de intervención de la Oficina para fortalecer eslabones débiles, promover que nuevos emprendimientos se integran en el entramado productivo como proveedores de bienes o servicios o para fortalecer ese entramado mediante la implementación de centros de servicios productivos y tecnológicos.

Otro ejemplo se vincula a la identificación y localización de nuevos yacimientos de empleo. Entre los muchos efectos del proceso de globalización, han surgido nuevas oportunidades para los territorios que en etapas anteriores no se visualizaban, y que si se cuenta con un adecuado diagnóstico de la capacidad productiva y económica del territorio, permitiría eludir la lógica de enclave y asegurar que estos nuevos yacimientos que en general aparecen como oportu-

nidades globales se articulen territorialmente para aportar a la estrategia local de desarrollo.

Así pues, por medio del diagnóstico esperamos conocer mejor el territorio y sus capacidades para poder delinear nuestra propuesta o agenda de intervención. Solo a título ilustrativo se menciona aquí algunos ítems que pueden formar parte del producto del diagnóstico territorial:

### Recuadro 3.7

#### Contenidos básicos de un diagnóstico territorial en el ámbito laboral

**a. Descripción de la situación actual**

- Datos socio demográficos del territorio.
- Cobertura de servicios.
- Composición y características de la Población Económicamente Activa (PEA).
- Características de los sectores de población desocupada (sexo, edad, nivel de instrucción, etc.).
- Programas sociales.

**b. Perfil productivo**

- Estructura económica - productiva del territorio.
- Perfil productivo del territorio.

**c. Mercado laboral**

- Situación del mercado de trabajo en el territorio.
- Oferta educativa y de capacitación y formación profesional.
- Análisis de la demanda de trabajo.
- Identificación de las causas que determinan la situación actual.

**d. Perfil institucional**

- Mapa de actores económicos, sociales y políticos con posibilidad de intervención en el proceso de análisis y formulación de la propuesta territorial; relaciones establecidas entre los mismos.

**e. Capacidades locales**

- Identificación de temas críticos.
- Análisis de las capacidades locales.
- Definición de las orientaciones estratégicas relacionadas con los temas críticos identificados y priorizados.

Con matices, podríamos acordar que en términos generales estos son los elementos que esperamos conocer de nuestro territorio o municipio para formular una propuesta de intervención en el área laboral.

La propuesta territorial está claramente condicionada por este proceso de diagnóstico, y de ella dependerá la definición de la política de empleo del territorio y la batería de instrumentos con que se dote al servicio de empleo e inter-

mediación, muchos mencionados en esta guía.

Por ejemplo: si se identifica la falta de información certera sobre el mercado de trabajo, sería necesario contar con un Observatorio de Empleo Local; si en el municipio hay una presencia importante de emprendimientos que con algún tipo de apoyo pueden consolidarse, expandirse y generar empleo para la región, será necesario implementar un programa de apoyo a los emprendimientos locales; si se identifican

debilidades institucionales, hay que fortalecer los vínculos y generar capacidades mediante la capacitación de los responsables y cuadros medios (diplomaturas, ciclos de capacitación o talleres en desarrollo local y empleo).

### Observatorio de empleo local

El Observatorio de Empleo Local es un instrumento útil para analizar y comprender mejor el comportamiento de la demanda y las características de la oferta de empleo en un territorio.

En definitiva, el objetivo de un Observatorio de Empleo Local es generar un soporte de información sistematizada, actualizada y sustan-

tivamente significativa, para la evaluación del comportamiento de las principales variables socio-ocupacionales, y su posible evolución en el futuro inmediato, para la toma de decisiones de los responsables institucionales locales, tanto públicos como privados, en la promoción de estrategias para el desarrollo local y para la promoción del empleo decente.

A continuación se incluye un modelo de instrumento el cual permite recabar información sobre el mercado de empleo local. Es una encuesta altamente adaptable que se puede aplicar de manera general en los territorios o en algún sector productivo particular específico.

#### Recuadro 3.8

##### Modelo de encuesta para el observatorio de empleo Local

**Empresa:**

**Dirección:**

**Teléfono:**

**Correo Electrónico:**

**Sector/Actividad:**

**Cantidad de empelados:**

- a) Indique los principales requerimientos de personal con calificaciones apropiadas que aún no pudieron cubrirse en su búsqueda en el mercado de trabajo.

Nombre del puesto			
Cantidad de personas			
Nivel Requerido	operativo	técnico	profesional
Género	femenino	masculino	indistinto
Edad requerida	s/restricción	mínima	máxima
Jornada requerida	completa	parcial	externo
Experiencia requerida en años			
Tiempo de búsqueda en meses			

- b) En función de las perspectivas técnicas y competitivas de su empresa, indique las especialidades u oficios en que anticipa requerirá personal calificado en los próximos 12 (doce) meses.

Nombre del puesto			
Nivel Requerido	operativo	técnico	profesional
Optaría por capacitar a trabajadores de su empresa para este puesto?	SI		NO

- c) Señale las 3 (tres) calificaciones o aptitudes generales más importantes a ser incorporadas por sus trabajadores en los programas de formación y capacitación.

Trabajo en equipo	
Comunicación	
Resolución de problemas	
Informática	
Calidad	
Idioma	
Seguridad e higiene	
Otras	

### 3.3.2 Intermediación laboral y redes

La Oficina Municipal de Empleo brinda una batería de servicios vinculados al empleo. Esto supone una heterogeneidad en cuanto a la población que atiende, y requiere, por lo tanto, de una multiplicidad de herramientas que se pueden situar con mayor o menor énfasis en esfuerzos más orientados a uno u otro extremo del mercado de trabajo.

Así pues, a partir de las realidades territoriales emergentes y de su impacto en la política de los servicios de empleo, quizá resulte más pro-

pio pensar a estas entidades como sistemas de intermediación laboral, que operan a través de sus servicios para disminuir la brecha que, producto de las circunstancias que vive el territorio, se abre entre las personas que buscan empleo (oferta) y los puestos vacantes que se generan (demanda) en el mercado de trabajo.

Los servicios de intermediación laboral se orientan a optimizar la rapidez, la calidad y el ajuste de los puestos requeridos por el sector productivo y las personas que buscan insertarse en el mercado de empleo. Algunos de los principales

beneficios de los servicios de intermediación laboral son:

- reducir el subempleo y el desempleo,
- disminuir la rotación de corto plazo en el empleo,
- aumentar la productividad de las empresas,
- mejorar las opciones de movilidad laboral,
- aumentar la transparencia del mercado de trabajo,
- extender las oportunidades de inserción y reducir la discriminación.

Intentar definir e interpretar, entonces, la misión institucional de los servicios de empleo municipales supone asumir que la misma es la intermediación laboral, por lo tanto, lo que ejecuta territorialmente el servicio son acciones para cubrir vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal mediante la oferta de los perfiles adecuados a la demanda solicitada, lo cual presume sostener un conjunto de herramientas de la política activa de empleo adecuadas para tal fin. Ejemplos de estas herramientas son las bolsas y ferias de empleo y programas específicos para grupos o sectores productivos específicos. En los siguientes dos capítulos de esta guía el lector encontrará ejemplos y casos concretos de este tipo de políticas y herramientas.

Los servicios de intermediación tienen también como objetivo acortar la brecha entre los extremos de la sociedad. De hecho, todas las acciones estarían orientadas en realidad en ese sentido, constituyendo una visión de “política de tercera generación”, que coordina desde una racionalidad sistémica la actuación de los actores locales (públicos y privados) sobre el territorio.

De esta forma, el público que accede a estos servicios básicamente son: personas sin em-

pleo que deseen insertarse en el mercado laboral, trabajadoras y trabajadores activos que necesitan mejorar su situación de empleo, colectivos desfavorecidos frente al mercado de trabajo, empresas o empleadores que requieran contratar personal y nuevos emprendedores que opten por el empleo autónomo.

Esto no elude que es necesario tener en cuenta que la oficina debería ser también una herramienta para el fortalecimiento de las capacidades del gobierno local, de las instituciones locales, de las instituciones de formación y capacitación y de los entramados productivos locales.

### **Trabajo en red**

Ya se ha hecho énfasis en esta guía sobre la importancia de las redes sociales e institucionales para el éxito de la política territorial de empleo. La intermediación laboral intrínsecamente requiere de la participación activa de los actores locales y, a la vez, este proceso requiere de coordinación y liderazgo. No se trata de sumar voluntades, sino como se ha manifestado ya, crear un efecto sinérgico.

En el marco de las teorías del desarrollo local, el funcionamiento en red supone una relación de cooperación y colaboración, donde las instituciones públicas y privadas reúnen capacidades, información y servicios y cooperaran mutuamente para alcanzar objetivos comunes.

La Oficina Municipal de Empleo es un nodo dentro de la red territorial que sostiene el proceso de desarrollo, y se vincula de esa forma con otros actores del territorio (institucionales, económicos, sociales, etc.). Pueden incluso existir en el municipio otros actores que implementen en el territorio acciones de intermediación laboral, a saber, servicios privados, organizaciones sociales, iglesias, etc., con los cuales es deseable que la Oficina estreche lazos de cooperación e intercambio y que las mismas participen de los ámbitos de concertación.

Si se accede a comprender que en los territorios los mercados de trabajo no responden a fronteras administrativas sino a la dinámica económica y social propia, la posibilidad de ampliar la red a escala regional e incluso nacional surge como una necesidad.

Para alcanzar este objetivo se requiere de cierta institucionalidad, coordinación y recursos tecnológicos. En general, en los procesos nacionales de trabajo en red es el Estado nacional el que se asume como un actor territorial más para lograr estos objetivos, ya que además de los recursos, cuenta con la potestad para ejercer este tipo de acciones. Eso sí, asumirse como actor territorial significa que el Estado nacional viene a sumarse al proceso “de abajo hacia arriba” consolidando así las redes locales, para que como se ha argumentado ya, el proyecto territorial articule y multiplique el proyecto nacional de desarrollo.

Para llevar adelante los procesos de intermediación resulta necesario apelar a herramientas y espacios que permitan de forma constante la interlocución y reflexión entre los actores locales.

Conducir un taller, una jornada de reflexión o una reunión para concertar, intercambiar y analizar información y lograr acuerdos son entonces algunas de las actividades que serán competencia del equipo técnico de la oficina, por lo que es aconsejable que dentro de los planes de profesionalización de dichos agentes se incorporen distintas técnicas de animación y facilitación social de las que estos puedan valerse para sustentar su tarea, optimizar los recursos y garantizar resultados esperados.

La dinámica de grupos, los procesos de educación participativa, el trabajo social, la comunicación para el desarrollo, son algunos de los paradigmas en donde se ha extendido ampliamente la utilización de estas técnicas. Asimismo, si lo desea el lector puede acceder a la Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana (DEMUCA – CEDeT),

que cuenta con un apartado sobre esta temática.

### 3.3.3 Capacitación y formación

Como ya se ha mencionado, los servicios de la Oficina Municipal de Empleo son entonces el producto del acuerdo y del proyecto local. Cada territorio, entonces, generará de acuerdo a sus capacidades y a los recursos endógenos y exógenos que pueda articular, un esquema de servicios acorde a su propia realidad, y esta, lejos de ser una estructura estática, es preferible concebirla con el suficiente grado de flexibilidad como para acompañar las transformaciones del territorio, del sistema productivo y de la estructura social.

Así pues, los esquemas de capacitación y formación ofrecidos por las Oficinas de Empleo deben responder a su propio marco político institucional de Pacto o Acuerdo Territorial. Se espera, entonces, que el mismo responda por un lado a las características y necesidades de las poblaciones priorizadas en el diagnóstico territorial y por el otro a los requerimientos del sector productivo local.

A continuación se describe brevemente sobre las modalidades y contenidos básicos de capacitación y formación que pueden ser ofrecidos con apoyo de la Oficina Municipal de Empleo a individuos o colectivos concretos. En los siguientes capítulos de esta guía se presentan ejemplos más concretos de iniciativas y políticas sobre la materia.

#### **Trayecto formativo Individualizado**

Las opciones de capacitación o los caminos a tomar es una decisión de la persona: el entrevistador/a debe facilitar el proceso para que ésta identifique qué tipo de competencias necesita incorporar o reforzar, sean estas básicas, genéricas o específicas.

Por ejemplo, si la persona ha permanecido desempleada por mucho tiempo, es posible que sea necesario fortalecer sus competencias básicas.

cas y genéricas, con lo cual se le puede ofrecer inicialmente a una capacitación de inducción al mundo del trabajo.

Si, en cambio, está buscando empleo por primera vez, se lo orientará para la realización de su curriculum u hoja de vida, sobre las formas de presentación y sobre la elección de una postulación acorde a través de un taller de orientación laboral. En el caso de una persona que cuente con un oficio, pero que por algún motivo sus conocimientos hayan quedado desactualizados, se lo derivará a una capacitación específica.

### **Modalidades de formación y capacitación**

Dentro del esquema de capacitaciones se pueden distinguir dos tipos distintos de cursos o talleres: los que responden a incrementar las competencias básicas requeridas por el mercado laboral y los que se alinean a desarrollar competencias genéricas y específicas.

Las competencias básicas son las capacidades intelectuales indispensables para el desarrollo de una labor, las genéricas son la base común y refiere a situaciones concretas de una práctica laboral y las específicas son la base particular de una tarea laboral o profesional.

Las competencias básicas se adquieren en general en el sistema educativo formal y se aplican y desarrollan en la vida cotidiana y en los entornos laborales. Ahora si trabajamos con población que se haya visto impedida de acceder a los servicios educativos, o que haya permanecido desempleada por un tiempo muy extenso, será necesario incluir en el esquema de capacitación cursos o talleres para fortalecer estas competencias, desde el uso de la matemática (operaciones simples) hasta el uso del lenguaje oral y escrito vinculado a situaciones laborales. Cada territorio definirá su estrategia de implementación de estas acciones pero es importante mencionar que los servicios educativos son aliados claves en esta tarea.

El desarrollo de competencias genéricas y específicas tiene como finalidad preparar al postulante para las vacantes existentes identificadas. En cuanto a las competencias genéricas, podemos identificar aspectos inductivos al mundo del trabajo, como el trabajo en equipo, la resolución de problemas, la calidad, la comunicación, el emprendedurismo, el uso de herramientas informáticas, entre otros.

Las competencias específicas son las destrezas más concretas que se requieren para desarrollar una profesión, por ejemplo, el conocimiento del uso de las herramientas y los distintos tipos de madera para la carpintería, las mejores formas y los requisitos de atención al público, las normas de manipulación de alimentos para los emprendimientos alimenticios, etc.

Este tipo de capacitaciones dependerá de las necesidades que el sector productivo exprese, de las capacidades del territorio para formar a las personas y del marco institucional que se haya logrado. De este modo, es clave que las Instituciones de Formación Profesional (IFP) participen de los ámbitos de concertación y de los acuerdos alcanzados en este marco, estableciendo un diálogo abierto entre las IFP y el sector productivo para alinear los planes de capacitación y formación a la estrategia local de desarrollo.

La capacitación y formación profesional en oficios puede estar dirigida a desocupados pero también como plan para personas que quieran sumar calificaciones o para las empresas que deseen recalificar a su personal, ya que en general, esto produce nuevas vacantes por desplazamiento ascendente.

Un insumo de gestión determinante para el diseño de los esquemas de capacitación es la información. Anteriormente en este capítulo se profundizó sobre las formas de recopilar y sistematizar información, sin embargo, hay cierta información de contexto, de quienes conocen el territorio, surgida del diálogo en el ámbito de con-

certación, que también debe considerarse como guía para delinear el esquema de capacitación.

El esquema de capacitación tiene como meta beneficiar directamente al postulante, pero indirectamente también al sector productivo al poder contar con personal capacitado para las vacantes. El territorio como un todo también se ve beneficiado ya que al fortalecer la calificación de sus recursos se fortalece su competitividad.

### 3.3.4 Difusión y comunicación de las políticas de empleo

Las municipalidades cuentan en general con estructuras de prensa y comunicación donde apoyarse, y articular así, las acciones de la Oficina Municipal de Empleo con la estrategia de comunicación del municipio.

La difusión de la política de empleo apunta a que la sociedad local conozca plenamente los servicios que presta la Oficina Municipal de Empleo. Se ha destacado ya la importancia de la visibilidad de la Oficina y la comunicación es parte importante de esta visibilidad.

Ahora, la comunicación no sólo cumple con una función informativa sino, entre otras, con funciones educativas/formativas y organizativas/movilizadoras que son claves para un proceso de desarrollo. Aquí hay que tener en cuenta al momento de trazar una estrategia de comunicación por lo menos tres aspectos básicos: con quiénes trabajamos, de qué manera y con qué objetivos.

Por ejemplo, si pensamos en estrategias para garantizar la accesibilidad y derribar prejuicios de acceso al mercado de trabajo, apelamos a indicativas de comunicación educativa y formativa, que difundan valores en contra de la discriminación. La comunicación puede ser también movilizadora u organizadora cuando, por ejemplo, se define una estrategia comunicativa para generar un ámbito de concertación.

Un proceso de desarrollo económico territorial

y empleo asume un tipo de relación horizontal entre los actores territoriales, por lo que la estrategia de comunicación que lo acompañe debe apartarse de los modelos verticales, asumiendo que los interlocutores no son emisores y receptores, sino actores del proceso de comunicación y de una red de colaboración.

Respecto a los medios de comunicación con presencia en el territorio, si logramos involucrarlos como aliados, representan un actor fundamental en el proceso de desarrollo y la promoción del empleo decente. Los medios son también actores territoriales, y así como no existe una única forma ni una receta para relacionarse con el resto de los actores, no hay en particular una forma de comprometer a estos actores, pero si hay una necesidad de intentarlo desde los ámbitos de concertación, desde el diálogo y nutriendo de información a los mismos. Es necesario recordar frente al desánimo que aparece en algunas oportunidades y frente a la falta de interés de la agenda de los medios, que no hay peor gestión que la que no se hace, por lo que vale la pena el intento.

### 3.3.5 Gestión estratégica y operativa de las políticas de empleo

La gestión estratégica de la Oficina de Empleo requiere de un proceso de planificación que determine las metas y objetivos de la misma y enuncie las estrategias para alcanzar estos resultados esperados. Otro aspecto importante a tener en cuenta para la gestión estratégica es la evaluación, como proceso para comprobar mediante indicadores el cumplimiento y la eficacia de las acciones que se plantearon en la planificación estratégica.

La evaluación sirve para revisar y controlar el cumplimiento de objetivos y metas. Existen varias herramientas para obtener la información a evaluar, desde los resultados que en un periodo de tiempo ha obtenido la Oficina Municipal de Empleo, por ejemplo, cuántos proyectos personales de trabajo se hicieron en un mes, seis meses o un año, cuántas intermediaciones se

efectuaron, cuántas personas se capacitaron y en qué, el seguimiento de la intermediación o la percepción de los empleadores sobre la Oficina de Empleo.

La naturaleza del trabajo de la Oficina Municipal de Empleo hace que, como ya se ha dicho, la información constituya el insumo básico, con lo cual el desafío es identificar cómo esa información no sólo sirve para cumplir objetivos sino también para tener una mirada introspectiva de la gestión de la Oficina.

Habiendo planificado en forma estratégica a la gestión, será más sencillo encontrar cómo utilizar dicha información.

La planificación estratégica de la gestión se plasma mediante distintos tipos de herramientas. Una de ellas son los Planes Operativos Anuales (POA), formato que permite monitorear la gestión sobre todo cuando se trabaja por proyectos. El POA, incluye el diseño, la ejecución y la evaluación del proyecto; también contiene objetivos y metas específicas y objetivos y metas agregadas para las acciones que se necesitan implementar para concretar el mismo.

Un POA es útil para reconocer atrasos o desvíos en cuanto a los objetivos definidos por la planificación estratégica, por lo tanto es una herramienta de gestión que permite controlar el avance de los proyectos y clarifica acerca de los resultados que se pretende alcanzar.

Por supuesto que existen otro tipo de instrumentos de los cuales valerse para dar a la gestión una perspectiva estratégica, a saber: la matriz de marco lógico, el tablero de control, la matriz de productos, el presupuesto para la gestión y optimización del gasto, etc.

Esta Guía contiene un apartado sobre las herramientas de monitoreo y evaluación y la Guía Práctica para el Agente de Desarrollo Local de Centroamérica y República Dominicana (DE-

MUCA - CEDeT) también cuenta con material en este aspecto. Pero más allá de la herramienta por que la que se opte para monitorear los avances, la ejecución y los resultados de las acciones o proyectos, es importante que la gestión de la Oficina Municipal de Empleo se oriente a objetivos y metas claras, defina con precisión los resultados que se esperan obtener (y en qué tiempo) y se tenga plena certeza de los medios con que se cuenta para alcanzarlos.

### ***Elaboración y evaluación de propuestas técnicas: proyectos de promoción del empleo y proyectos productivos***

El equipo técnico que conforme la Oficina Municipal de empleo debe contar con ciertas capacidades para administrar, generar, gestionar, implementar y evaluar las propuestas técnicas, los proyectos de promoción del empleo y los proyectos productivos.

La elaboración de una propuesta técnica es el diseño de la herramienta que va en el sentido de buscar una solución al problema identificado. Ya que se evita la mirada tecnocrática que escinde lo técnico de lo político, quizá no esté de más subrayar que una propuesta técnica no es de ninguna forma ascética en relación a la dinámica política, por el contrario, es una forma de intervención política territorial a partir de cierto conocimiento sistematizado.

Para dar un ejemplo: una obra para dotar de agua potable a un barrio o comunidad requerirá seguramente la participación de personal especializado para presupuestar la ejecución, de ingenieros, obreros, urbanistas, etc., que diseñen el proyecto y lo ejecuten. Ahora la medida de beneficiar a ese sector de población y de asignar recursos para esta obra es una decisión política, de política pública y de impacto en cuanto a bienestar, a mejora de la salud y acceso a servicios de esa población. La política es la que define lo técnico, porque inclusive no llevar adelante esta obra, también sería una decisión política.

Como toda política pública, la política de empleo del territorio requiere también de un equipo que maneje las técnicas y destrezas necesarias para alcanzar los objetivos propuestos. Ya anteriormente en esta Guía se han definido los perfiles deseables para conformar el equipo técnico de la Oficina Municipal de Empleo, pero es también necesario recalcar que es aconsejable que las municipalidades aporten e inviertan en la capacitación y profesionalización del equipo técnico.

En este punto, a fuerza de ser realista, sería preciso reconocer que por tratarse de una política relativamente novedosa en América Latina, y aún más en Centroamérica y República Dominicana, las mayores dificultades consisten en la brecha entre perfiles necesarios y perfiles disponibles. En muchos casos existe una carencia de recursos humanos adecuados para las actividades intermediación laboral, no sólo en lo que respecta a empleadores, sino también en el rol de entrevistador.

Un plan de fortalecimiento de la Oficina deberá tener en cuenta esta situación y apelar a recursos endógenos y exógenos para transferir capacidades técnicas y metodológicas y garantizar su aplicación práctica. Resultaría de interés en este sentido, de acuerdo con la lógica de proyecto, confirmar la aptitud de esas capacidades y su ajuste a las propiedades del contexto y de los actores involucrados.

### **3.4 Procesos y metodologías para la orientación y apoyo laboral desde la Oficina Municipal de Empleo**

#### **3.4.1 La orientación laboral y el proyecto de trabajo**

La orientación laboral es parte de la misión de la Oficina de Empleo. El objetivo de la misma es que la persona pueda elaborar su propio proyecto de trabajo, por lo que hay dos aspectos a tener en cuenta en la orientación laboral que,

como todas las tareas de la Oficina, se basan en el concepto de intermediación: el ámbito de la persona y el ámbito laboral. El ámbito de la persona refiere a sus intereses, habilidades, expectativas y actitudes, y el ámbito laboral refiere a la inserción concreta, o sea, la aproximación a las alternativas de trabajo disponibles.

La orientación puede hacerse en forma individual o grupal: si es individual se basa en una serie de entrevistas, y si es grupal, la modalidad es mediante taller.

En una u otra modalidad lo que se requiere es que las personas puedan analizar el mercado de trabajo local, sus competencias y habilidades, su posición frente al mercado de trabajo y que genere un plan de acción con actividades concretas en plazos definidos.

### Recuadro 3.9 Taller de orientación laboral<sup>5</sup>

Si la modalidad es en taller, cada ítem mencionado corresponde a un módulo.

#### **Módulo 1. Presentación de los participantes y objetivos del taller.**

Los participantes se presentan, intercambian expectativas, y el capacitador/a plantea claramente que el objetivo del taller es generar un plan de acción para la inserción laboral.

#### **Módulo 2. El mercado de trabajo local.**

Mediante alguna dinámica, por ejemplo la “lluvia de ideas”, se pide a los participantes que identifiquen los trabajos, oficios y actividades más comunes en el territorio. Se puede contar además con algún material como avisos de empleo o preguntas orientadoras para profundizar el conocimiento sobre el estado de la situación del mercado de trabajo local.

#### **Módulo 3: Reconocimiento de mis habilidades y competencias.**

A través de un FODA personal, preguntas orientadoras, o la técnica que se conozca, la persona debe definir su perfil ocupacional respondiendo a preguntas como ¿Qué trabajos hice?, ¿Qué otras actividades hice?, ¿Qué aprendí?, ¿Qué conocimientos puse en juego? ¿En qué me gustaría trabajar?

#### **Módulo 4. Posicionamiento y plan de acción.**

En este módulo se articula y procesa el trabajo anterior. Los participantes deben encontrar el punto de encuentro entre sus competencias y el mercado de trabajo local, así como sus necesidades o deseos de capacitarse en algún oficio y, a partir de allí, generar el plan de acción con plazos concretos.

Para ello es deseable que el capacitador cuente con experiencia y maneje con solvencia técnicas de coordinación de grupos, conozca las características de la población que acude a los talleres, del mercado de trabajo local y del perfil productivo del territorio.

---

5. En el Anexo I de la guía se encuentra una propuesta de programa y contenidos para el Taller de Orientación Laboral.

### 3.4.2 Proceso de atención al postulante

La atención de los postulantes en la Municipal

Oficina de Empleo es un proceso que tiene tres hitos fundamentales: la entrevista, la derivación para capacitarse y la intermediación.

**Figura 3.4**  
Proceso de atención al postulando en las Oficinas Municipales de Empleo



La **entrevista** inicial, como ya se ha mencionado, es sumamente importante (ver un ejemplo de formato de entrevista en el Anexo V de la Guía). Sin embargo, en algunos casos, bien para actualizar información o bien para realizar el seguimiento de algún caso particular, la entrevista se puede realizar más de una vez. Así pues, no existe un número de entrevistas predeterminado o aconsejable, y queda a criterio del entrevistador/a y del equipo técnico tomar la decisión sobre la necesidad de implementar las mismas. La información que surja de la entrevista debe ser sistematizada y recopilada en una base de datos. Esta información desagregada nos da las herramientas para apoyar la inserción laboral de la persona, y además, contando con una buena cantidad de historias laborales, podemos en el agregado registrar algún tipo de información para orientar el accionar de la Oficina, ya que nos presenta datos cuantitativos y cualitativos de la población que está utilizando los servicios de la misma, como por ejemplo, las edades, el género o el nivel de instrucción.

La **derivación a los servicios de capacitación** es el paso siguiente del proceso. Una vez que se elaboró la historia laboral y la persona

definió su proyecto laboral, se requiere imaginar un trayecto formativo. Este es el camino que un individuo deberá tomar para aumentar e incorporar capacidades para la empleabilidad.

La **intermediación**, que es el encuentro entre la vacante y la persona, requiere encontrar el individuo más adecuado para el puesto ofrecido. Para ello, es importante contar con una base de datos de postulantes actualizada y ajustada ya que, en este caso, es un insumo clave. Es posible que el empleador requiera entrevistar a varios postulantes para un puesto, por lo cual tendremos que elegir a varios postulantes que se adecuen al perfil de la búsqueda.

Una vez que determinamos los postulantes a derivar, se establece el contacto entre ellos y el empleador para que se produzca el acuerdo de partes. Si la intermediación es exitosa, es decir, si el empleador solicitó a la Oficina un postulante y entre los que la Oficina seleccionó se cubre la vacante, es deseable hacer un seguimiento del proceso de inserción mediante una entrevista o encuesta, tanto al postulante como al empleador, para retroalimentar el accionar de la Oficina.

La instancia de entrevista individual, particularmente la primera entrevista a un postulante, es fundamental y determinante en cuanto al recorrido de la persona y a las posibilidades que la Oficina le va a facilitar. Requiere, como se ha sostenido anteriormente, de la destreza del entrevistador/a para obtener la mayor cantidad y la mejor calidad de información posible en cuanto a experiencia laboral, habilidades y capacidades de la persona, expectativas, así como los posibles inconvenientes u obstáculos que la persona registre para su inserción en el mercado laboral.

Más allá de la información sistematizada que formalmente se requiere, es necesario tomar el tiempo adecuado para poder reflexionar sobre el perfil de la persona. En un mercado de trabajo que requiere de competencias cada vez más flexibles es importante no sólo reconocer los saberes específicos del postulante sino también su inclinación a trabajar en equipo, su habilidad para resolver problemas, su disposición a la formación continua, etc.

Por otro lado interesa facilitar el reconocimiento de estas habilidades y de otras que, por experiencia propia, tradición familiar o cultural, o por alguna circunstancia en particular, sean un activo de la persona que la misma no haya relacionado con sus posibilidades laborales. Así pues, de esta primera entrevista se realizarán las derivaciones iniciales que determinarán el trayecto formativo y el proyecto laboral de la persona, y si bien estas construcciones son propias de cada individuo, se espera que las entrevistas funcionen como ámbito facilitador para garantizar y facilitar el producto esperado.

Para complementar la instancia de entrevistas se pueden implementar talleres grupales donde los postulantes pueden trabajar en grupos su problemática común y el servicio municipal de empleo sirva como apoyo a los mismos. Si la oficina cuenta con la estructura necesaria, puede ejecutar este tipo de talleres grupales, o valerse de los acuerdos con otros actores territoriales

para llevar adelante esta tarea. El asesoramiento y la orientación permanente a los postulantes, completa las prestaciones que se inician en la primera entrevista.

A fin de ejecutar en forma óptima las acciones y los dispositivos de la Oficina Municipal de Empleo, es posible y se sugiere tener en cuenta por lo menos tres tipos de usuarios diferentes que accederán a la atención.

Una primera categoría es el caso de personas con las calificaciones y los antecedentes laborales necesarios para acceder a un empleo con relativa facilidad. A este escala quizá alcance con una asesoría para una mejor preparación de la presentación del currículum vitae y orientación para la búsqueda del mejor empleo posible, de acuerdo a sus expectativas y capacidades.

Un segundo grupo estaría compuesto por desempleados expuestos a un mayor grado de debilidad frente al mercado de trabajo, lo que implicaría la intervención de un asesor en la búsqueda de empleo posible, la derivación al servicio de formación y capacitación y la elaboración de un plan de búsqueda de empleo.

La tercera categoría es la del trabajador más difícil de insertar y exige una gama mucho más amplia de servicios para prepararlo para el empleo. Esta categoría podría incluir a los trabajadores de edad avanzada, trabajadores con dificultades sociales, discapacitado/as, desempleados por largo tiempo, analfabetos u otras poblaciones con un alto grado de vulnerabilidad frente al mercado de trabajo.

En estos casos es aconsejable contar con programas específicos y adoptar un procedimiento de gestión de los casos en forma individual, para que el equipo técnico pueda evaluar la complejidad que presenta la situación de empleo y aportar para diseñar la combinación apropiada de servicios. En cuanto a las prestaciones para grupos vulnerables, si la Oficina puede contar

con una instancia de tutoría y acompañamiento que pueda implementar el seguimiento de las derivaciones, no solo será un apoyo para el postulante sino una herramienta de seguimiento y evaluación de las acciones de la Oficina.

### 3.4.3 La concertación y articulación público-privada

Los servicios a los empleadores se basan esencialmente en el asesoramiento para la incorporación de personal y, articulando con las dependencias municipales de Producción o Desarrollo Económico (si existiesen), el asesoramiento y la derivación para otro tipo de servicios que las empresas requieran, como financiamiento, oportunidades para la innovación, planes y programas nacionales de promoción económica, etc. El rol del relacionador/a de empresa es fundamental para mantener un vínculo permanente, pero junto a ello se necesita el diseño de acciones para sostener este vínculo.

El primer y más natural espacio para el diálogo y el vínculo es el ámbito de concertación, o sea, la mesa del Pacto o Acuerdo Territorial, donde por supuesto las empresas tienen que cumplir un rol activo. Luego, es esencial la comunicación permanente, informando a las empresas de lo que se está haciendo mediante correos electrónicos o llamadas telefónicas, mediante folletos impresos y en reuniones ad hoc. Más allá de la participación en el ámbito de concertación, es aconsejable contar con espacios de encuentro entre los funcionarios de la Oficina Municipal de Empleo y los representantes del sector productivo: empresas, cámaras, asociaciones, etc.

La Oficina Municipal de Empleo debería contar con su propia base de datos de empleadores de la región y dedicar un espacio de tiempo y los recursos para la actualización de la misma, la segmentación y el análisis. Es importante recalcar que los servicios que se prestan son absolutamente gratuitos, por lo que es un beneficio para la empresa que en muchos casos recurre a prestadores privados que cobran honorarios

por este servicio. Este aspecto representa un argumento de posicionamiento importante para la Oficina, ya que si demuestra un buen nivel de efectividad y eficacia en los tiempos de sus servicios, será cada vez mejor considerada desde el sector empleador.

Es positivo también para fortalecer el vínculo que los empleadores conozcan y visiten las instalaciones de la Oficina Municipal de Empleo, y que en la medida en que se vayan alcanzando acuerdos y estableciendo un ámbito de confianza y cooperación, se encuentren alternativas de formalización institucional mediante la firma de convenios y las acciones conjuntas.

En algunos casos, podrán presentarse prejuicios por parte de los empleadores para articular con la Oficina Municipal de Empleo, por los segmentos de población con que se trabaja, por tratarse de un servicio público, por creer que podría tratarse de policía del trabajo, o simplemente por desinformación. Cuando estas situaciones aparecen es necesario contar con la iniciativa y la creatividad necesaria para superarlas, logrando progresivamente la confianza mediante los resultados que se obtengan y a través del liderazgo en la solución de las problemáticas.

### 3.4.4 Políticas de apoyo al emprendedurismo y colectivos específicos

La Oficina también debe contemplar el asesoramiento y la asistencia técnica para quienes opten por la alternativa del empleo independiente, aquellas personas que por contar con una habilidad o conocimiento concreto y algún capital inicial, ven la oportunidad de iniciar un emprendimiento. Esta guía contiene todo un apartado sobre el emprendedurismo y mipymes, así que solo mencionamos aquí que en general el apoyo que más se solicita a estas instancias es el relacionado con la formulación del proyecto, la incorporación de herramientas de gestión del negocio y las alternativas de financiamiento; ítems que deben ser tenidos en cuenta a la hora del armado del

esquema de capacitación para poder sostener esta alternativa de empleo independiente.

Más allá de estas cuestiones generales, por diversos motivos puede aparecer la necesidad de apoyar colectivos específicos. Por ejemplo, se puede decidir sobre la necesidad realizar algún tipo de acción para la inserción de personas con discapacidad, o apoyar la incorporación de las mujeres al mercado laboral como una política territorial prioritaria de inclusión, o promover el acceso al primer empleo al ser este el mayor problema de la población del municipio, o al otro extremo, si se da prioridad al fortalecimiento de algún sector productivo importante para el territorio.

Los estados nacionales o las instancias multilaterales de cooperación cuentan con programas de apoyo al desarrollo territorial y el empleo que la Oficina Municipal de Empleo no puede desconocer. Y es que la articulación del proyecto territorial con el Estado nacional es fundamental para canalizar recursos que llegan de esta instancia. Por ello, nunca está de más recordar que la estrategia de desarrollo territorial jamás se contrapone con la estrategia nacional de desarrollo, por el contrario, las iniciativas “de abajo hacia arriba” deben encontrar su instancia de cooperación y articulación con las políticas nacionales.



## Capítulo 4

### La política de empleo. Programas y herramientas

En este capítulo se presentan programas y herramientas que conforman una política de empleo. Los mismos están extraídos fundamentalmente de la experiencia reciente en países latinoamericanos y algunos ejemplos tomados de la realidad europea. Todos ellos apuntan en general a la promoción del empleo en los territorios locales.

Específicamente, cada programa se orienta o a un público determinado (ejemplo, los jóvenes desocupados), o a una circunstancia especial (ejemplo, una catástrofe climática) o a crear una nueva herramienta de asistencia a la política del mercado de trabajo (ejemplo, un observatorio de empleo).

La promoción del empleo tiene como objetivo general contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo, mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas tanto por el estado nacional como local, con la participación de los sectores productivos involucrados. Tal promoción del empleo desarrolla líneas de intervención, que adquieren el formato de planes, programas o iniciativas, que atienden uno o varios de los siguientes objetivos específicos:

1. La **inclusión social y laboral** de las personas desempleadas o en situación de precarización laboral.
2. La generación de las **calificaciones y las competencias laborales**, apoyando la puesta en práctica de sistemas de formación continua e implementando propuestas formativas acordes a las demandas sectoriales.
3. La promoción del **autoempleo, del empleo familiar y/o de emprendimientos**

**asociativos** de trabajadores, así como la asistencia técnica, el apoyo económico y el estímulo a la generación de redes de valor entre trabajadores y empresas del sector privado.

4. La promoción del **diálogo social** entre actores de gobierno, empresas, representantes sindicales, de comunidades, y todo representante de entramados productivos locales, para el conocimiento y la gestión conjunta de la promoción del empleo territorial.
5. **Subsidios** directos a la oferta (trabajadores), o la demanda (empleadores), para proteger por un tiempo determinado los puestos de trabajo, ante situaciones de crisis globales o nacionales que pueden impactar en el territorio.

Estos objetivos específicos de las políticas activas de empleo pueden presentarse de manera conjunta o separada en cada realidad local y de ellos derivan diferentes programas de empleo, que pueden ser de vocación municipal u obedecer a políticas nacionales. Incluso, muchos de los programas que a continuación se detallan, pueden escapar a las realidades económicas de los gobiernos locales de Centroamérica y República Dominicana. Lo importante es que sean considerados como parte del menú de opciones de política de empleo que las Oficinas Municipales de Empleo podrían gestionar.

A continuación se describen una serie de programas usuales en la práctica latinoamericana de políticas activas de empleo. En cada caso, se señala mediante un párrafo inicial a cuáles de los anteriores cinco objetivos específicos se dirigen.

#### 4.1 Programas de empleo de interés social

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico uno, de inclusión social y laboral de personas desocupadas o con problemas de precarización laboral.

Los programas de empleo de interés social y general permiten desarrollar las acciones que posibiliten una oportunidad de mejora en materia de ocupabilidad y práctica laboral a trabajadores desempleados, inscritos como demandantes de empleo con plena disponibilidad para participar de la ejecución de proyectos de interés general y social, en el espacio de un territorio o región. Un aspecto por demás de interesante que compone este tipo de programas es la posibilidad de focalizar sobre sectores específicos o grupos de la comunidad, poniendo especial énfasis en aquellos que se consideran los denominados “núcleos duros de desocupados”. Se suele considerar como núcleo duro a aquellos sectores de la población que por razones de marginalidad social, déficit de ingresos y carencias educativas, requieren políticas integrales para reinsertarlos en el mercado de trabajo, que contemplen la obtención de un ingreso de subsistencia, la formación en competencias básicas, genéricas y específicas, así como la asistencia social y psicológica correspondiente.

Los programas de empleo de interés social han sido y son ampliamente utilizados en distintos países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, como elemento de facilitación y fortalecimiento de realización de políticas públicas sociales en el ámbito local.

Se trata de un plan de empleo que generalmente se realiza en colaboración con entidades y organizaciones sin ánimo de lucro, u otras instituciones similares, que permiten avanzar en su aplicación, más allá de la realización de refacciones, ampliaciones o mejoras de carácter municipal o de espacios de la comunidad, para abarcar acciones de fuerte contenido social en su ejecu-

ción según el sentido y objetivo de acciones que lleve adelante la organización solicitante. Por lo tanto, en la mayoría de los casos, se hace necesaria una fuerte capacitación y un entrenamiento intensivo como requisitos previos que permitan la facilitación de las acciones a llevar a cabo.

Estos programas ofrecen generalmente a los participantes del proyecto una práctica y experiencia profesional en las ocupaciones en que se formen. En fin, conlleva la mejora de la ocupabilidad para trabajadores que de otra forma tendrían muy difícil acceder al mercado laboral sin una práctica previa.

Para ser beneficiarios de la ejecución de estos proyectos, los trabajadores convocados normalmente deben:

- Ser desempleados inscritos como demandantes de empleo con plena disponibilidad, tanto en el momento de la selección como en el de la posterior contratación, en el registro de desocupados mencionado anteriormente, o de alguna oficina o servicio de empleo.
- Carecer de ocupación alguna, adecuándose su selección a la estructura de la demanda de empleo. Sobre este aspecto, se tendrá en cuenta como preferencia a los inscritos de mayor antigüedad en el registro y a las mujeres, de tal forma que un porcentaje importante del total de las contrataciones que realice una entidad pueda formalizarse con estas últimas.

Resulta importante regular estos programas mediante la priorización de la participación de las mujeres desempleadas, como así también, dentro de este rango, aquellas víctimas de violencia de género para que tengan, en la medida de lo posible, la máxima prioridad en la selección. Así pues, estos programas mixtos de formación y empleo tienen por objetivo mejorar la ocupabilidad de personas desempleadas, con la fina-

lidad de facilitar la inserción laboral y procurar la cualificación profesional de desocupado/as, relacionando la formación profesional ocupacional recibida con la realización de un trabajo efectivo en obras o servicios de utilidad pública o interés social y/o artesanal. Esto se refiere a actividades relacionadas con la recuperación del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural, con la rehabilitación de entornos urbanos o del medio ambiente, la recuperación o creación de infraestructuras públicas, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública o social que permita la inserción de los participantes (como pueden ser auxiliares en campañas de vacunación, de atención de emergencias, de cuidado de personas enfermas, de auxiliares en comedores comunitarios, en difusión de campañas de prevención entre otras situaciones posibles). La duración del plazo de este tipo de ocupaciones es de carácter temporal y está directamente relacionada al tipo de actividad a llevar adelante.

#### **4.2 Los seguros de desempleo**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico uno, de inclusión social y laboral de personas desocupadas o con problemas de precarización laboral.

Los Seguros de Desempleo son mecanismos de cobertura que buscan paliar, mediante pagos temporales, las consecuencias que afrontan las personas que pierden sus empleos. Su aplicación y utilización se verifica tanto en ámbitos públicos por los gobiernos, como en ámbitos privados por parte de empresas. En el ámbito público el seguro de desempleo es un aporte hecho por los gobiernos a las personas desempleadas. Este puede apoyarse en un sistema obligatorio de seguros. Dependiendo de la jurisdicción o el estado de la persona, estas sumas pueden ser pequeñas y cubrir solamente las necesidades básicas como una forma de permitir un bienestar social básico, o puede tomar la forma de una compensación por el empleo perdido proporcional al salario que se tenía.

El seguro de desempleo generalmente forma parte de un esquema de seguridad social.

El seguro proporciona ayuda económica temporal a personas calificadas mientras buscan otro empleo, de acuerdo a sus ganancias anteriores. Las contribuciones y los reembolsos de los empleadores respaldaban el fondo fiduciario de desempleo, lo cual significa que no pueden descontar del salario de sus empleados los fondos para pagar por dicho programa. Esta herramienta sigue siendo utilizada en la actualidad en varios países de Latinoamérica, ante las situaciones de crisis, pero aún de manera común no en Centroamérica y El Caribe.

#### **4.3 Los consejos productivos locales (CPL)**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico cuatro, de promoción del diálogo social entre actores diversos.

Son iniciativas de organización, creados con el objeto de garantizar una efectiva y mejor coordinación y articulación de las políticas públicas destinadas a fomentar el desarrollo productivo de una localidad o región, asegurando la participación de los sectores más representativos de la comunidad, agrupados de acuerdo a sus actividades. Asimismo los CPL ponen su énfasis en el tratamiento de todos los aspectos que componen la problemática del tema productivo con especial referencia a los componentes de trabajo y empleo.

##### **Composición**

Habitualmente, y de acuerdo a las características de la localidad o región, cada CPL estará integrado por:

- Representantes del sector productivo.
- Representantes de los trabajadores de sector público y del sector privado.

- Representantes de las organizaciones no gubernamentales de la localidad o región (ONGS).
- El intendente y diputados de cada una de los departamentos de la región.
- Un representante por cada uno de los consejos deliberantes existentes en la región.
- Un representante de la coordinación administrativa.
- Efectivizar, mediante la Mesa Ejecutiva, el enlace entre sus integrantes y, especialmente, con instancias superiores de gobiernos, con el objeto de asegurar una correcta retroalimentación entre las necesidades locales y las posibles soluciones.
- Solicitar a estas instancias gubernamentales, cuando las circunstancias así lo determinen, la asistencia de especialistas técnicos especializados que presten servicios en las actividades acordadas. Generalmente estas asistencias están acotadas en el tiempo.

Todos ellos constituyen una **Mesa Ejecutiva**.

Cada uno de los sectores podrá aumentar en su representación en razón de las particularidades propias de cada localidad o región y, en todos los casos, salvo el de los coordinadores regionales, se designarán representantes suplentes. Mediante la creación de la Mesa Ejecutiva, se atiende y tratan los planes de acción y proyectos a desarrollar de acuerdo a las características, tomándose en dicha instancia las decisiones pertinentes por acuerdo general.

La administración de la gestión administrativa operativa generalmente se realiza mediante coordinadores, nombrados según acuerdos y consensos entre los representantes del Consejo.

### **Funciones**

Básicamente, las funciones de los CPL son las que a continuación se mencionan:

- Garantizar y promover el contacto entre los integrantes de los Consejos Económicos Productivos, con la finalidad de relevar el estado de situación existente en lo local o regiones, en las áreas temáticas instituidas desde distintos niveles.
- Decidir en una Mesa Ejecutiva los planes y proyectos a desarrollar, en función de lo acordado y deliberado dentro de los CPL.

- Proponer mejoras en la ejecución de los programas vigentes con el fin de optimizar el funcionamiento de los mismos.

Atento a la necesidad de optimización operativa de recursos es que, generalmente, los coordinadores administrativos cuentan con un representante de la Mesa Ejecutiva.

Es aconsejable y necesario que las acciones de estos consejos sean habitualmente informadas ante la opinión pública, como así también que posean un mecanismo mínimo de control y seguimiento de las distintas inversiones que se ejecuten.

### **4.4 Los observatorios locales de empleo**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico cuatro, de promoción del diálogo social entre actores diversos.

Los observatorios locales de empleo están concebidos como unidad técnica que tiene la misión de servir de soporte en la toma de decisiones para la definición de las políticas públicas de promoción económica y empleo, en el ámbito de un territorio. Se constituyen preferentemente como un órgano permanente de recolección de información de los múltiples aspectos relacionados con el empleo, la promoción económica, el

desarrollo sostenible y la calidad de vida en el territorio, procedentes de diferentes fuentes de información de instituciones públicas y privadas, especialistas y científicos, medios de comunicación y la opinión pública en general. Idealmente forman parte de la Oficina Municipal de Empleo e Intermediación Laboral.

Como primera cuestión, es necesario delimitar el marco territorial inicial de actuación del observatorio ya que este puede ser concebido para un municipio, para una región o departamento o para una mancomunidad de municipios.

El observatorio local de empleo, por tanto, deberá ser concebido como un órgano permanente de registro y difusión de la información, una vez que ésta haya sido analizada y ordenada a través de distintos medios (tales como la publicación de informes y análisis periódicos). Por otro lado, el observatorio se define como una entidad que impulsa la investigación y el estudio sobre aspectos relevantes para el desarrollo territorial, poniendo mayor interés en los temas relacionados con el diseño de políticas y herramientas de empleo planificadas. También cumplirá el rol de asesorar acerca de las prioridades existentes en materia de empleo y desarrollo local, como así también sobre las posibles medidas a adoptar.

### **Funciones**

Las siguientes son algunas de las principales funciones los observatorios locales de empleo:

- Analizar aspectos del espacio físico, económico y social donde se relacionan los distintos agentes que intervienen sobre él: estructura demográfica, infraestructuras del territorio, características económicas, desarrollo urbano, medio ambiente, exclusión social, etc.
- Presentar las características del mercado de trabajo: actividad, desempleo, perfiles profesionales, necesidades formativas, etc.

- Conocer la situación de las empresas y sus estrategias: singularidades de la estructura empresarial, política de recursos humanos, innovaciones tecnológicas, requerimientos de cualificación profesional, formas de reclutar el personal que necesitan, etc.
- Analizar las actuaciones de las instituciones públicas: políticas de las entidades locales, actuaciones que afectan al empleo desde la perspectiva del desarrollo local territorial y la calidad de vida, regulaciones específicas que puedan incidir sobre el desarrollo socioeconómico.
- Favorecer la reflexión y las acciones de los colectivos locales, agentes económicos y sociales, dirigidas a una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos desde una visión integral.
- Analizar las demandas socio laboral de las empresas e instituciones de la localidad o territorio.
- Conocer y planificar el impacto y nivel de inserción laboral de los distintos sectores en el tejido productivo.

### **Metodología del observatorio local de empleo**

Para la resolución de una metodología del Observatorio de Empleo, preferentemente, debe realizarse desde una observación estratégica que pueda desarrollar las distintas acciones teniendo en cuenta la multiplicidad de políticas, actores, territorio, problemáticas sociales y económicas, así como la complejidad de las mismas.

En el desarrollo de la metodología será imprescindible la participación de los actores que conforman el tejido socioeconómico tanto en la elaboración de los informes, como en la generación de actuaciones.

Para poder establecer cualquier clase de análisis y de propuestas de intervención se utilizan, clásicamente, las siguientes fuentes de recolección y análisis de información:

**Fuentes Secundarias.** Desde los distintos organismos públicos y privados implicados en materia económica, empleo, formación y desarrollo urbano se generan una gran cantidad de datos, informes y estudios que son necesarios recopilar y analizar. Información extraída de Internet, publicaciones, estudios específicos no publicados e informaciones puntuales.

**Fuentes Primarias.** Siendo imprescindible el uso de las fuentes anteriormente citadas para la obtención de una información inicial, ya que permiten tener una aproximación de la situación socioeconómica y sus características, no son del todo suficientes, y por ello se hace necesario el desarrollo de diversos estudios, sondeos y encuestas periódicas que permitan obtener una información cualitativa y cuantitativa que sea utilizada por los servicios públicos que se dirigen al desarrollo local y urbano.

Asimismo, para conocer las actuaciones, proyectos y modelos que tienen los agentes sociales, se hace necesario el uso de una serie de fuentes primarias que facilite la información sobre la realidad socio laboral del mercado de trabajo local y donde se actúa.

Desde la aplicación de una serie de instrumentos de investigación empírica se obtiene una información sobre la situación del mercado de trabajo, desarrollo empresarial, urbanístico, social etc. Estos instrumentos de recolección de datos pueden ser encuestas, entrevistas en profundidad, grupos de discusión y técnicas participativas, entre otros. Esto permitirá definir el tipo de

intervención más adecuada, así como el tipo de evaluación de las acciones desarrolladas.

La necesidad de organizar el territorio parte de poder conocer en profundidad la realidad socioeconómica del ámbito de actuación del observatorio. Para ello, a continuación, se enuncian algunas de las perspectivas de análisis que se aconsejan:

- Delimitación del mercado de trabajo local.
- Distritos y secciones de los servicios de estadística.
- Unidades de trabajo social de los servicios sociales municipales
- Distritos sanitarios.
- Delimitación ámbito de actuación de asociaciones de vecinos.
- Delimitación ámbito asociaciones de comerciantes.
- Delimitación de barrios.

Finalmente, el observatorio se basa en la creación de un equipo multidisciplinario, formado por personal experto o idóneo, que tiene entre sus funciones la recolección y análisis de datos y la difusión de la información definiendo, a tales efectos, indicadores y criterios. Este equipo desarrolla sus actuaciones desde este pluralismo profesional y con aportaciones metodológicas diversas, con abundantes y diversos conocimientos en mercado de trabajo, itinerarios formativos, desarrollo local, técnicas de investigación, análisis socioeconómicos, sistemas de información geográfica, etc.

#### Recuadro 4.1

##### Sitios web con más información sobre Observatorios laborales

Observatorio Local de Empleo de la Universidad de Huelva (España)  
<http://www.ole.uhu.es/>

Observatorio Local de Empleo del Ayuntamiento de Málaga (España).  
<http://www.imfe.malaga.eu/opencms/opencms/imfe/portal/es/menuPrincipal/empleo/observatorioLocal/>

El Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial de Bucaramanga (Colombia) <http://201.221.151.183/imebu/>

La Red de Observatorios Socio Económicos Laborales (Perú), con presencia en municipios y regiones del país.  
<http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=141&tip=141>

#### 4.5 Los seguros de capacitación y empleo

Estos programas se orientan a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral y dos de generación de calificaciones y competencias laborales.

Esta herramienta se utiliza en algunos países latinoamericanos pero no es común en Centroamérica y República Dominicana. El seguro de capacitación y empleo (SCyE), tiene el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados, tanto en la búsqueda de empleo como en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral.

El seguro ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. A su vez, los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación económica no remunerativa serán computados a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones en el sistema de jubilación y pensiones adonde coticice, como tiempo efectivo de servicios.

El trabajador desocupado recibe una ayuda económica mensual y apoyo para mejorar sus po-

sibilidades de obtener un empleo. La duración máxima de cobertura tiende a ser de dos años. Se trata de un seguro de base no contributiva.

El seguro se implementa por medio de convenios celebrados entre los ministerios nacionales de trabajo y los municipios y atiende la contingencia del desempleo mediante políticas activas de promoción del empleo y formación profesional.

#### 4.6 Los sistemas nacionales de formación continua

Estos programas se orientan a cumplir con el objetivo específico dos, de generación de calificaciones y competencias laborales.

La conformación de un sistema nacional de formación continua descansa en el diálogo social de los actores del mundo del trabajo, cámaras, empresas, sindicatos, trabajadores e instituciones de formación que asumen compromisos vinculados al desarrollo estratégico sectorial y la definición de los perfiles y niveles de calificación requeridos. Esta concertación permite contar con instituciones de formación y certificación de competencias que pueden responder con calidad y pertinencia sectorial a las demandas

territoriales basadas en las necesidades de su población.

La estrategia de la formación continua contribuye a mejorar la calidad de las instituciones de formación, incrementar la empleabilidad de las personas, mejorar la calidad del empleo e impacta de forma directa en la competitividad de las empresas, contribuyendo de este modo al crecimiento social y productivo del país.

#### **4.7 Las certificaciones de competencias laborales**

Estos programas se orientan a cumplir con el objetivo específico dos, de generación de calificaciones y competencias laborales.

Las certificaciones de competencias laborales están destinadas a trabajadores ocupados o desocupados, con experiencia requerida en el ejercicio del oficio u ocupación para la cual deseen obtener un certificado de sus aptitudes.

##### ***¿Qué beneficios otorgan?***

Para los trabajadores, las Certificaciones de Competencias Laborales conceden:

- El reconocimiento público de su experiencia laboral mediante algún tipo de credencial que lo certifique.
- Mejora las oportunidades de inserción en el empleo.
- Mejora su inversión en capacitación.
- Mejora sus oportunidades de carrera.

Para las empresas, las Certificaciones de Competencias Laborales:

- Introducen procedimientos objetivos para el reconocimiento de la calidad del recurso humano.

- Mejoran la gestión de los RRHH. (selección, remuneración, plan de carrera, etc.)
- Mejoran la inversión en capacitación.
- Permiten iniciar procesos vinculados a la gestión del conocimiento.

##### ***¿De qué se tratan las certificaciones de competencias laborales?***

Las certificaciones de competencias laborales vinculan las acciones de certificación de competencias con los parámetros establecidos por el Sistema Nacional de Calidad (si existiera) o por algún ente similar, y acordado por sindicatos y empresas.

De este modo, se asiste a los sectores productivos en la constitución de organismos certificadores sectoriales que desarrollarán normas de competencia laboral, registrarán evaluadores y certificarán las competencias laborales de los trabajadores

#### **4.8 Fortalecimiento de instituciones de formación profesional**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico dos, de generación de calificaciones y competencias laborales.

Como su nombre lo indica, el programa está dirigido a instituciones de formación profesional.

##### ***¿Qué beneficios otorga?***

- Asistencia técnica para desarrollar planes de mejora de las instituciones de formación profesional.
- Asistencia técnica y auditoría para la certificación de calidad de la gestión a través de organismos de tercera parte.
- Ayuda económica para actualizar equipos y materiales.

- La posibilidad de realizar una evaluación diagnóstica y un informe de recomendaciones, en función de algunos parámetros establecidos tanto nacional, como internacionalmente.

### ***¿De qué se trata el programa?***

A través de un Programa de Fortalecimiento de Instituciones de Formación Profesional se registra y precalifica a aquellas que participan de las acciones de formación profesional implementadas por los organismos de promoción del empleo. A partir de allí, las instituciones de formación profesional participan en procesos de mejora continua de la calidad de su gestión. Una vez que estas instituciones participan plenamente del programa, se conforman alianzas estratégicas con actores sociales claves para construir redes que consoliden y potencien los referentes de calidad existentes (universidades, centros tecnológicos, instituciones de calidad, etc.). Finalmente, se considera conveniente la conformación de una red de instituciones de formación continua y de las oficinas de empleo, a escala nacional, que estimulen y fortalezcan la vinculación en el territorio. De este modo se actúa sobre la calidad del empleo, las calificaciones y las condiciones de trabajo, considerando alternativas estratégicas para efectuar intervenciones en materia de empleo y formación.

#### **4.9 Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector privado**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico uno, de inclusión social y laboral, así como con el objetivo cuatro, de promoción de la concertación de actores públicos y privados.

### ***¿A quiénes está dirigido?***

- Trabajadores desocupados, beneficiarios / usuarios / favorecidos por otros de los programas de empleo.

- Empresas privadas interesadas en entrenar personal para su eventual incorporación.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

El Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado otorga un entrenamiento, mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector privado, de modo de adquirir experiencia laboral y nuevos saberes.

### ***¿De qué se trata el programa?***

El programa promueve el entrenamiento laboral en empleos del sector privado para trabajadores y trabajadoras desocupados, y opera mediante la presentación y aprobación de proyectos de entrenamiento laboral. Este proceso de entrenamiento permite a la empresa conocer al trabajador en su desempeño concreto durante el entrenamiento laboral, y formar recursos humanos de acuerdo a sus necesidades. Cabe destacar que entre la empresa y la persona a entrenar no se establece una relación laboral durante el desarrollo de estas acciones.

Ejemplos de este programa se pueden encontrar en el sector turismo, donde se abre la posibilidad en hoteles, agencias, restaurantes, etc., de realizar prácticas pre-profesionales para jóvenes en busca de inserción laboral. Lo mismo ocurre en sectores tradicionales de la economía agraria, como el café o los frutales, donde los establecimientos productivos entrenan personal para su eventual incorporación.

Este tipo de programas de entrenamiento, suelen ser un buen complemento a seguros temporales de desempleo que puedan recibir determinados públicos, como jóvenes en búsqueda de un primer empleo, o personas que necesitan reinsertarse en los mercados de trabajo locales.

#### **4.10 Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector público**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico uno, de inclusión social y laboral.

### **¿A quiénes está dirigido?**

Pueden participar del programa las instituciones públicas nacionales y municipales, así como organismos autárquicos o descentralizados mediante la presentación de proyectos de entrenamiento para el trabajo.

### **¿Qué beneficios otorga?**

- Permite a los trabajadores aumentar su experiencia y conocimientos en oficios con salida laboral.
- Los beneficiarios participantes de las actividades de entrenamiento reciben una ayuda económica.

### **¿De qué se tratan las acciones de entrenamiento?**

El programa consiste en entrenar a trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para adquirir experiencia laboral y nuevos saberes.

Los proyectos de entrenamiento laboral contemplan actividades de práctica en el puesto de trabajo y de capacitación. Estos planes podrán tener una duración de entre 3 y 12 meses, y la carga horaria de las actividades podrá ser de entre 4 y 6 horas diarias.

El organismo público puede abonar una compensación para gastos de traslado si el beneficiario participa hasta 20 horas semanales, o de traslado y refrigerio/almuerzo si la participación es de entre 20 y 30 horas semanales.

Además, el organismo deberá contratar un seguro de accidentes personales que brinde cobertura a los beneficiarios que participen de las acciones de entrenamiento, y otorgar a los participantes un certificado de entrenamiento para el trabajo una vez finalizadas las actividades.

## **4.11 Programa de formación para el trabajo**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico dos, de generación de calificaciones y competencias laborales.

¿A quiénes está dirigido?

El programa de formación para el trabajo está dirigido a:

- La población económicamente activa (PEA), con niveles incompletos de la escolaridad obligatoria, preferentemente participantes de programas sociales y laborales.
- Jóvenes a partir de los 16 años en situación de vulnerabilidad, adultos desempleados que necesitan actualizar sus calificaciones para poder reinsertarse según requerimientos del mercado actual, mujeres, grupos especialmente vulnerables tales como personas con discapacidad, población carcelaria o en libertad asistida o personas con HIV, para los cuales se realizarán las adecuaciones necesarias para mejorar su accesibilidad.
- La población perteneciente a poblaciones indígenas, para quienes se adecúa la currícula formativa a su lengua y su cultura.

### **¿Qué beneficios otorga el Programa?**

- Ampliar oportunidades para el acceso y permanencia en acciones de formación para la certificación de estudios formales.
- Formación profesional.
- Orientación profesional.
- Apoyo a la búsqueda de empleo.

### ***¿De qué se trata el programa?***

El programa consiste en mejorar la empleabilidad de la población destinataria a través de la certificación de estudios formales y de la formación profesional, y se implementa a partir de convenios celebrados con las distintas jurisdicciones educativas en articulación con otras áreas del Estado.

#### **4.12 Programa de Promoción del Autoempleo**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

El autoempleo consiste en crear el propio puesto de trabajo. Se trata de aquella actividad profesional o empresarial creada y ejercida por la propia persona, quien dirige su actividad y obtiene beneficios por ello. El autoempleo es una forma de integrarse en el mercado laboral trabajando en el sector que se considera más adecuado según la formación propia o según las expectativas laborales. Las personas que trabajan para sí mismas se denominan autónomos o trabajadores por cuenta propia, y pueden a su vez tener otros empleados a su cargo.

### ***¿A quiénes está dirigido?***

El Programa de Promoción del Autoempleo está destinado a trabajadores desocupados.

### ***¿Qué beneficios otorga el Programa de Promoción del Autoempleo?***

- Asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo de su proyecto de autoempleo.
- Apoyo para la búsqueda de financiamiento.
- Tutorías durante el desarrollo del proyecto.
- Eventualmente alguna ayuda económica.

### ***¿De qué se trata el programa?***

El trabajador que desee desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo recibirá, a través del programa, asistencia técnica y, eventualmente, un monto de dinero o equipos y herramientas, que se entregan al asegurado contra presentación y aprobación de la viabilidad del proyecto de autoempleo.

#### **4.13 Programas orientados a jóvenes**

Estos programas se orientan a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral, dos de generación de calificaciones y competencias laborales y tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

La profundización de políticas de empleo hacia los jóvenes tiene como objetivo avanzar en la apertura de horizontes laborales de mayor calificación, crear oportunidades para completar los estudios del nivel que sea necesario, acceder a formación profesional y a procesos de entrenamiento para el trabajo, promover el ingreso de los y las jóvenes a un primer empleo de calidad y generar alternativas para la creación de pequeñas empresas en forma individual o asociada.

Este tipo de programas están focalizados en dar asistencia a jóvenes en situación de vulnerabilidad.

### ***¿Qué beneficios otorgan estos tipos de programas?***

- Se brinda información sobre mercado de trabajo, calificaciones requeridas, derechos laborales y salud ocupacional.
- Se realizan actividades de orientación profesional para el fortalecimiento de la empleabilidad, es decir, lograr las mejores condiciones para acceder a un empleo.

- Otorgan la posibilidad de retomar estudios primarios o secundarios, o realizar cursos de formación profesional.
- Proveen el acceso a prácticas en ámbitos laborales, con tutores, en el lugar de trabajo.
- Fomentan el desarrollo de micro emprendimientos o experiencias de autoempleo.

### ***¿De qué se tratan los programas orientados a jóvenes?***

A partir de estos programas los jóvenes mejoran su empleabilidad y sus oportunidades de inserción laboral por medio de la orientación y formación profesional, a través de:

- La identificación de intereses y necesidades.
- El desarrollo de capacidades profesionales y emprendedoras.
- La culminación de estudios primarios y secundarios.
- El fortalecimiento de competencias básicas<sup>6</sup>.
- La formación profesional en oficios y ocupaciones requeridas considerando intereses vocacionales.
- La alfabetización informática, es decir, la incorporación de conocimientos básicos para el manejo de computadoras y dispositivos de comunicación.

#### **4.14 Programa de Herramientas por Trabajo**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico uno, de inclusión social y laboral y el objetivo específico tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

### ***¿A quiénes está dirigido el programa?***

Herramientas por trabajo está dirigido a trabajadores desocupados beneficiarios de algún programa social o no, asociados en algún proyecto productivo.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

A través del programa se financia a trabajadores asociados para:

- Compra de herramientas y materiales de trabajo.
- Asistencia técnica para optimizar los emprendimientos productivos.

### ***¿De qué se trata el programa de herramientas por trabajo?***

El plan consiste en financiar la compra de herramientas y materiales para que grupos de trabajadores organizados puedan realizar su proyecto productivo. También, se financia la asistencia técnica para proyectos productivos de modo de mejorar la capacidad productiva, la gestión y la comercialización.

#### **4.15 Programa de competitividad para empresas autogestionadas**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

### ***¿A quiénes está dirigido el programa?***

El Programa está dirigido a empresas auto gestionadas (recuperadas, entre otras) que tengan la característica de contar con personería jurídica otorgada bajo la forma de cooperativas.

La empresa auto gestionada, también denominada empresa de trabajo asociado o empresa

---

6. Definidas en el capítulo dos.

asociativa, es un modelo de empresa donde normalmente los trabajadores son los mismos socios que colaboran en su realización. Las aportaciones de estos socios van desde capital hasta organizar y trabajar en la empresa.

Las situaciones de crisis socioeconómica suelen dar origen al fenómeno de las empresas recuperadas bajo la modalidad de autogestión, donde los trabajadores se organizan para mantener o recuperar sus puestos de trabajo.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

El programa otorga asistencia técnica y capacitación en:

- Definición del mercado.
- Planes de negocios.
- Organización del trabajo.
- Recalificación de los trabajadores.
- Normas de calidad.
- Higiene y seguridad en el trabajo.
- Actualización e innovación tecnológica.
- Medio ambiente.
- Inserción de la empresa en las tramas socio-productivas locales y regionales.

### ***¿De qué se trata el programa?***

En el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas se brinda asistencia técnica y capacitación a empresas autogestionadas en los temas previamente mencionados. En cuanto a la coordinación e implementación de las actividades con las organizaciones participantes en los ámbitos local y regional, ésta puede quedar en manos de una unidad ejecutora la que, además, selecciona las empresas

participantes en base a requisitos que ella misma establece.

Mucho de lo que incluye un programa de esta índole se desarrolla ampliamente en la sección de apoyo a los procesos de emprendedurismo y mipymes de esta guía.

## **4.16 Programa de desarrollo del empleo local**

Este programa se orienta a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral; dos de generación de calificaciones y competencias laborales y tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

### ***¿A quiénes está dirigido el programa?***

El Programa de Desarrollo del Empleo Local está dirigido a trabajadores desocupados mayores de 18 años que no reciban ningún beneficio social.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

Todo beneficiario del programa percibe una suma mensual de dinero en forma directa e individual, a cargo del organismo público que participa del mismo. También, permite a los beneficiarios mejorar sus calificaciones como trabajadores y sus condiciones de empleabilidad, aumentando así sus posibilidades de inserción laboral.

### ***¿De qué se trata el programa?***

Los organismos públicos (nacionales, regionales, locales) participan del Programa de Desarrollo del Empleo Local a través de la presentación de proyectos de obras de infraestructura económica y social, o de prestación de servicios, que contribuyan al desarrollo de las comunidades y que estén orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

En general, es responsabilidad del organismo participante la selección de los beneficiarios, el

pago de la ayuda económica, la provisión de los insumos y herramientas necesarios para la ejecución de los proyectos, la capacitación de los beneficiarios de acuerdo a las tareas que realizan, la cobertura de salud durante el plazo de vigencia de los proyectos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil.

Un ejemplo de este programa es cuando un municipio, para realizar una obra pública local (como mejoramiento de calles, construcción de instalaciones deportivas locales, recuperación de edificios públicos, etc.), en lugar de efectuar una licitación pública para empresas constituidas, organiza a grupos de desocupados para que lleven a cabo esa tarea, brindándole capacitación, insumos y herramientas, cobertura legal y un beneficio económico, durante el tiempo de trabajo.

#### **4.17 Programas de empleo comunitario**

Este programa se orienta a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral; dos de generación de calificaciones y competencias laborales y tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

Se trata de un programa similar al de desarrollo del empleo local, del que pueden participar los organismos públicos nacionales o municipales en carácter de instituciones responsables de proyectos, así como las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y las cooperativas de cualquier tipo.

#### ***¿A quiénes están dirigidos?***

- Desocupadas o desocupados, de baja calificación laboral y mayores de 16 años, que no se encuentren percibiendo prestaciones provisionales.
- No pueden participar quienes perciban otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, excepto las otorgadas por razón de invalidez.

#### ***¿Qué beneficios otorgan?***

Los Programas de Empleo Comunitario otorgan a sus beneficiarios una suma fija de dinero mensual, en forma directa e individual. A su vez, los usuarios deben realizar contraprestaciones en un proyecto presentado por un organismo responsable, para la cual deberán tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas o superior a seis horas diarias.

#### ***¿De qué se tratan estos programas?***

El organismo responsable selecciona a los beneficiarios y beneficiarias para la realización de distintos tipos de actividades que tiendan a mejorar sus condiciones de empleabilidad, y/o la calidad de vida de la población de la comunidad a la que pertenecen.

Los proyectos en los que participarán los beneficiarios del programa pueden estar destinados a: prestación de servicios, actividades ligadas a la construcción, actividades productivas, actividades rurales, terminalidad educativa y capacitación laboral. Los proyectos pueden durar entre 1 y 12 meses.

A su vez, los organismos responsables deben:

- Efectuar la contratación de un seguro de responsabilidad civil para cubrir los riesgos de siniestros que pudieren acaecer a los beneficiarios y beneficiarias del Programa durante su permanencia en él.
- Garantizar la cobertura de salud de los beneficiarios a su cargo.

#### **4.18 Programas de empleo transitorio en obra pública local con aportes de materiales**

Este programa se orienta a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral y dos de generación de calificaciones y competencias laborales.

### ***¿A quiénes están dirigidos estos programas?***

El público objetivo de los Programas de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con Aportes de Materiales son los beneficiarios de programas sociales, otros programas de empleo y capacitación y trabajadores desocupados.

### ***¿Qué beneficios otorgan?***

Estos programas otorgan a los trabajadores inserción laboral y/o entrenamiento para el trabajo; capacitación con apoyo de un tutor a cargo de la misma y facilidad en la obtención de un registro laboral.

En cuanto a las instituciones interesadas en implementar un proyecto de infraestructura comunitaria, estos programas financian parte del costo de los materiales de construcción, o bien pueden otorgarle recursos para la compra de herramientas, ropa de trabajo y elementos de seguridad para los trabajadores, como así también la contratación de un tutor encargado de brindarles capacitación en obra durante 6 meses.

### ***¿De qué se tratan los programas?***

A través de los Programas de Empleo Transitorio en Obra Pública Local con Aportes de Materiales se facilita la inserción de trabajadores desocupados en obras públicas locales, dotándolos además de entrenamiento laboral.

Las obras de construcción se realizan en el marco de un “plan de obra”, que cada organismo responsable diseña, a ejecutarse en terrenos de propiedad de un organismo estatal. Allí trabajan y se capacitan los participantes.

Las instituciones reciben financiamiento para la compra de materiales y herramientas. También se puede financiar los honorarios de un tutor o tutora a cargo del entrenamiento de los trabajadores incorporados.

Los organismos responsables pueden solicitar

recursos a otras instituciones co-financiadoras, de carácter público o privado, para la realización de la obra.

Algunos de los tipos de obra que podrán realizarse en el marco del Programa son:

- Infraestructura de salud.
- Infraestructura educativa.
- Infraestructura asistencial y/o cultural comunitaria.
- Infraestructura de apoyo a la producción local.
- Áreas recreativas y/o turísticas.
- Construcción de oficinas de empleo.
- Abastecimiento de agua potable.

## **4.19 Programa de inserción laboral para trabajadores con discapacidad**

Este programa se orienta a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral; dos de generación de calificaciones y competencias laborales y tres, de promoción del autoempleo, empleo familiar y/o emprendimientos asociativos.

### ***¿A quiénes está dirigido el programa?***

El Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad está dirigido a trabajadores con discapacidad y empresas.

La Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF) de la Organización Mundial de la Salud (OMS), distingue entre las funciones del cuerpo (fisiológico o psicológico, visión) y las estructuras del cuerpo (piezas anatómicas, ojo y estructuras relacionadas). La debilitación en estructura o la función corporal se define como participación de la ano-

malía, del defecto, de la pérdida o de otra desviación significativa de ciertos estándares generalmente aceptados de la población, que pueden fluctuar en un cierto plazo. La actividad se define como la ejecución de una tarea o de una acción. El CIF enumera 9 amplios dominios del funcionamiento que pueden verse afectados: aprendiendo y aplicando conocimiento, tareas y demandas generales, comunicación, movilidad, cuidado en sí mismo, vida doméstica, interacciones y relaciones interpersonales, áreas importantes de la vida, vida de la comunidad, social y cívica.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

A los trabajadores:

- Apoyo económico.
- Servicios de intermediación laboral.

A las empresas:

- Deducción de un porcentaje de impuestos y/o exención de un porcentaje de aportes patronales durante un tiempo de contratación.
- Descuento de un porcentaje en las contribuciones patronales por la contratación de grupos laborales protegidos.
- Exención de un porcentaje en contribuciones a la seguridad social durante un período de tiempo.

### ***¿De qué se trata este programa?***

A través del Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad los trabajadores reciben una suma de dinero durante un período en el cual el empleador descontará del monto total de la remuneración a percibir. A su vez, este último puede optar por instrumentar un período de inducción y reentrenamiento laboral durante el primer mes de incorporado el trabajador.

## **4.20 Programa de sostenimiento del empleo para pequeños productores rurales**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico cinco, de entrega de subsidios directos para proteger puestos de trabajo.

### ***¿A quiénes está dirigido?***

El programa está dirigido a pequeños productores de áreas rurales con problemas en el sector productivo o agropecuario. Por pequeño productor se entiende aquél vinculado a la explotación de una unidad productiva de escala reducida, que alcanza al menos para abastecer las necesidades de subsistencia del núcleo familiar.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

Los productores usuarios de este programa reciben una compensación de ingresos.

### ***¿De qué se trata el programa?***

En el marco de acciones de contención municipal y nacional, se transfieren fondos en forma directa e individual a los productores por el plazo de unos meses. Lo que se busca es garantizar ingresos durante un período de tiempo, caracterizado por alguna circunstancia perjudicial como una crisis económica, una caída de precios del producto, una reconversión tecnológica, etc.

## **4.21 Programa de sostenimiento del empleo por contingencias climáticas**

Este programa se orienta a cumplir con el objetivo específico cinco, de entrega de subsidios directos para proteger puestos de trabajo.

### ***¿A quiénes está dirigido el programa?***

El Programa de Sostenimiento del Empleo por Contingencias Climáticas está destinado a trabajadores permanentes, transitorios y contratistas de empresas agrarias y agroindustriales de

áreas rurales con problemas socioeconómicos originados en contingencias climáticas.

### ***¿Qué beneficios otorga?***

Para los trabajadores:

Sostenimiento de puestos de trabajo durante el período que dura la emergencia climática, evitando despidos y suspensiones.

Para las empresas:

- Descuento en la suma que paga como salario al trabajador de la suma que éste percibe como beneficiario del programa de empleo durante el plazo fijado.

### ***¿De qué se trata el programa?***

Desalienta la suspensión y el despido de trabajadores en empresas afectadas por la contingencia climática. Para ello, las empresas contratantes tienen incentivos: el empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que cobra a través de los programas de empleo, por un plazo de hasta 6 meses.

## **4.22 Propuesta de profesionalización y jerarquización de las trabajadoras del servicio doméstico y actividades afines**

Este programa se orienta a cumplir con los objetivos específicos uno, de inclusión social y laboral y dos de generación de calificaciones y competencias laborales.

### ***¿A quiénes está dirigido?***

Los usuarios del programa podrán ser trabajadoras del servicio doméstico, especialmente aquellas y aquellos que son beneficiarios de programas sociales y laborales.

### ***¿Qué beneficios que otorga el programa?***

Para los trabajadores:

- Capacitarse en trayectos de formación específicos que les permitan ampliar sus perspectivas laborales, jerarquizar y/o profesionalizar su oficio.

Para el empleador:

- Tener a su personal registrado, capacitado y formado para la actividad que realiza en su hogar.

### ***¿De qué se trata?***

En la Propuesta de Profesionalización y Jerarquización de las Trabajadoras del Servicio Doméstico y Actividades Afines se realizan actividades de apoyo a la inserción laboral específicas para el sector del servicio doméstico, a través de cursos de formación profesional vinculados a diferentes trayectos formativos: como competencias básicas, genéricas o específicas<sup>7</sup>.

---

7. Ver definiciones de competencias en capítulo II.



## Capítulo 5

### Estudios de caso de políticas de empleo

#### Caso I. Desarrollo, educación y trabajo (Argentina)

Bajo el lema “Desarrollo, Educación y Trabajo” la ciudad de Rosario, en Santa Fe, Argentina, implementó en 2007 un programa destinado a impulsar la economía local por medio del fomento a la inserción laboral y la promoción de las empresas del territorio. Esta historia muestra cómo un programa integral pudo no sólo contrarrestar el efecto de una crisis económica, sino también sentar las bases para la sostenibilidad del desarrollo económico local futuro<sup>8</sup>.

La crisis económica del año 2001 impactó fuertemente en la estructura productiva argentina. A nivel local, muchas empresas debieron cerrar sus puertas y, las que lograron sobrevivir, lo hicieron sobre la base de reducción de personal, endeudamiento, o bien mediante la búsqueda de soluciones emprendedoras creativas. El desempleo y el subempleo aumentaron como consecuencia de la desarticulación del tejido productivo y de un período de recesión extendido.

Respondiendo a la necesidad de implementar estrategias para recuperar y fomentar el desarrollo de la economía local, la OIT ejecuta desde el 2004 el Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA), centrado en apoyar al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la puesta en marcha de sus políticas activas de empleo.

En la provincia de Santa Fe, situada en el noroeste de la República Argentina, la ciudad de

Rosario fue una de las más afectadas por la crisis. Allí, el programa AREA colabora con la Municipalidad en la implementación del Programa “Desarrollo, Educación y Trabajo”, centrado en promover la inserción laboral y el fomento empresarial mediante una estrategia de desarrollo económico local, que involucra tanto a actores públicos como privados. El cómo planificar una política efectiva y eficaz sin contar con información desagregada sobre el mercado local, y cómo mejorar el encuentro entre la oferta y demanda laboral para mejorar la inserción laboral fueron las dos primeras preguntas a las que el programa buscó dar respuesta.

Con el fin de dar luz a las necesidades planteadas, fue creado un soporte informático que permitió contar tanto con información estratégica y detallada sobre la estructura productiva local, como del mercado laboral provincial. El soporte cuenta con el Sistema de Información Metropolitano (SIM), cuya principal función es la de sistematizar información relevante para fomentar el emprendimiento local y facilitar la inserción laboral. Aquí, los actores locales pueden encontrar información sobre las características generales del mercado, cifras y posibilidades de exportación, características de la infraestructura local, avances tecnológicos, y actividades relacionadas con la promoción de negocios entre otros. El SIM ha producido dos boletines con información territorial, ha realizado diversos análisis de distintos sectores económicos como así también encuestas a líderes institucionales y empresarios locales. Además, diversos infor-

---

8. Por Annie van Klaveren, OIT [www.ilo.org/led](http://www.ilo.org/led), [www.itcilo.org/led](http://www.itcilo.org/led), [led@ilo.org](mailto:led@ilo.org)

mes sobre proyectos de investigación han sido realizados, informando a los empresarios sobre factores que pueden aumentar su productividad y oportunidades de negocio.

El segundo sistema puesto en marcha fue el Observatorio de Empleo Territorial, cuya función es la de producir información desagregada sobre el mercado laboral del territorio. La información recolectada contribuye a conocer las características de la demanda y la oferta de la mano de obra regional para apoyar en estos datos la toma de decisiones de actores del sector público y privado.

Además de la utilidad que la información recolectada tiene para los actores locales, el contar con datos de la provincia contribuye a diseñar de una forma más efectiva los cursos de capacitación realizados por el Programa de Formación y Capacitación para el Trabajo, implementado en el marco de la estrategia de desarrollo económico local, y cuyo objetivo es contribuir a la inserción laboral a través de la capacitación de los distintos colectivos de desocupados. El elemento innovador de este programa es que su ejecución se hace posible gracias a acuerdos suscritos entre cámaras y asociaciones empresarias, sindicatos, instituciones de educación y capacitación, y el estado local, provincial o nacional.

El diálogo y colaboración entre asociaciones de empleadores, las asociaciones de trabajadores y el gobierno, además del apoyo pedagógico brindado por instituciones educacionales locales, posibilita que los cursos sean planificados sobre la base de una clara identificación de los perfiles profesionales requeridos por las empresas de la zona, incrementando además las posibilidades de inserción laboral de los egresados de los cursos. Durante el año 2006, el programa se centró en la ejecución de cursos de alfabetización informática, hoy en día clave para la actividad empresarial.

En lo que se refiere al fomento empresarial, se creó el Programa Integral de Emprendedores Locales (PIEL-ADERR), centrado en identificar, apoyar y fortalecer la creación y desarrollo de emprendimientos productivos, mediante la provisión de asistencia técnica. El principal apoyo que brinda PIEL a los micro y pequeños empresarios es que les permite a éstos poder orientar de mejor forma la búsqueda y detección de oportunidades, recibir apoyo en el análisis y diagnóstico de sus necesidades, y ser asistidos en la definición y puesta en marcha de estrategias que les permitan desarrollar sus emprendimientos.

Como parte del programa, alrededor de 180 pequeños empresarios han tenido acceso a participar en las mejores ferias de la región, seminarios internacionales y rondas de negocios organizadas por la Red Nacional de Comercio Interior, eventos éstos en los que se les permiten aumentar sus posibilidades de asociación, difundir sus productos, acercarse a nuevos mercados, y acceder a diversos programas de apoyo.

Más importante, el programa PIEL apoyó la conformación de Redes de Emprendimientos a las que acompaña y asiste en su proceso de desarrollo. Además, también se brinda capacitación y apoyo a las actividades exportadoras de los microempresarios, quienes son asistidos en sus primeras exportaciones. Bajo esta estrategia integral, PIEL ha contribuido a fortalecer el entramado productivo de la zona e impulsar el desarrollo de productos con identidad territorial.

Pensando en el futuro y dentro de la estrategia de desarrollo económico local, el Programa, junto a la Municipalidad y tres universidades de la región, lanzó el Diplomado en Desarrollo Local con énfasis en el empleo. Éste contribuye a formar agentes que conozcan la realidad productiva de la zona y que en el futuro favorezcan la sostenibilidad a la estrategia en curso, y a planificar nuevas iniciativas de desarrollo productivo en el territorio.

### **Lecciones aprendidas**

Tomar la información como punto de partida. Uno de los desafíos que deben enfrentar los actores locales es cómo dar una respuesta efectiva ante cambios repentinos en el mercado. Las fuentes de información existentes en Rosario resultaban insuficientes al no considerar de modo específico la realidad local y regional. El tener un soporte informático único para recolectar la información y articular iniciativas relacionadas, permite una utilización más eficiente de los recursos. Además, el conocer la realidad sobre vínculos y encadenamientos productivos locales, proyectos estratégicos en la región, y las características del mercado laboral local, es vital para planificar estrategias de desarrollo para posicionar competitivamente la región.

Transferencia de conocimiento. El éxito de una estrategia de desarrollo económico local depen-

de no sólo del compromiso de los actores locales con el proceso, sino más aún de su capacidad de planificar, implementar, y continuar la estrategia, dándole una nueva dirección cuando así la requiera. Por este motivo, la transferencia de conocimiento, información y tecnología, ha sido crucial en el caso de Rosario para darle sostenibilidad al proceso de desarrollo económico local y lograr su institucionalización.

Clima de colaboración. Tres valores emergieron de la experiencia de colaboración entre los actores locales: a) la aceptación de que la responsabilidad por el desarrollo territorial es tanto de actores públicos como privados; b) el rol central que juega la confianza en la construcción de capital social y humano; c) la necesidad de implementar una estrategia integral que aborde diversas áreas y complemente los esfuerzos realizados en cada una de ellas.

## **Caso II. Programa EMANCIPAR – Todo el mundo es ciudadano (Brasil)**

El Programa EMANCIPAR – Todo el mundo es ciudadano - es uno de los más actuales y de novedosos diseños de intervención directa del estado en la temática del trabajo y empleo, generado como línea de acción desde el Ministerio de Trabajo y Empleo del Gobierno de Brasil.

Este Programa busca contribuir en las diferentes acciones que a nivel gubernamental se llevan adelante en pos de la erradicación de la pobreza, desde la búsqueda de la emancipación económica y social de personas y familias que viven en condiciones de alta vulnerabilidad social en un determinado espacio urbano o rural.

Este es un programa de carácter integral que tiene como objetivo fomentar y fortalecer, especialmente, la promoción de la emancipación económica y social de los beneficiarios seleccionados.

Se le considera integral dado su accionar interdisciplinario en el diseño, a través de 6 ejes estratégicos por área, establecidos en proyectos de trabajo conformados por:

- El Proyecto Trabajo y Renta.
- El Proyecto Habitación Popular.
- El Proyecto Emprendedurismo y acceso al crédito.
- El Proyecto de Calificación Profesional.
- El Proyecto Valorización de las Personas.
- El Proyecto Protección Social.

El Programa EMANCIPAR se articula en todas las instancias con Programas de aplicación universal, como lo son principalmente el denominado Fome Zero – (Hambre Cero) y sus 2 Proyectos medulares Proyecto “Minha casa, minha vida” y “Bolsa Família”.

Esta articulación permite mejorar la calidad de aplicación en la llegada de los beneficios de los programas universales hasta lograr un impacto directo sobre cada persona, en la concepción de lograr mejoras de calidad de vida dentro de los parámetros internacionales que conforman los valores más bajos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), unido a los relacionados con el déficit habitacional y el nivel de atención de necesidades cubierto por el Programa Bolsa Família.

A través de los resultados del análisis de estos indicadores y su impacto en las diferentes regiones de los estados de Brasil, se efectúa la selección primaria de los grupos o comunidades a atender en prioridad, elemento éste que también incorpora un avance distintivo en la concepción de un instrumento de intervención social y su forma de aplicación.

Son componentes básicos del accionar del programa, que permiten unir las posibilidades de 3 ítems claves que focaliza el mismo: la generación de trabajo, la renta y la mejora de calidad de vida en su más amplio concepto.

El programa se gestiona en su aplicación, mayoritariamente, a través de las Fundaciones Estaduales de Trabajo y Acción Social, que son entidades con personería jurídica de derecho privado, vinculadas a la Secretaria da Justicia y Desarrollo Social del Estado, y creadas con el fin de facilitar los procesos burocráticos, y, en forma especial, de una rápida aplicación de los fondos destinados a cada acción.

Por lo tanto, cabe a las Fundaciones de Trabajo y Acción Social el gerenciamiento y operativización de cada uno los tipos de proyectos que conforman el Programa EMANCIPAR.

Entre sus atribuciones, y la principal, es la administración del sistema público de empleo, que envuelve actividades permanentes de información sobre el mercado de trabajo y la intermediación de mano de obra, y la promoción de

acciones de formación profesional para los mercados formales e informales de trabajo.

La ley de creación de las Fundaciones de Trabajo y Acción Social contempla la posibilidad de que las mismas puedan articularse con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, en la ejecución de sus programas, permitiéndoles también trabajar mediante convenios en conjunto con municipios, institutos, organizaciones, escuelas u otras entidades.

Mediante estas fundaciones los gobiernos estaduales (provinciales) implementan el Sistema Nacional de Empleo (SINE) perteneciente al Ministerio de Trabajo de la Nación, sistema que tiene como función ofrecer servicios de intermediación de mano de obra, seguro de desempleo, generación y análisis de informaciones sobre mercado de trabajo, proyectos de empleo y renta y calificación profesional.

Las fundaciones cuentan con una amplia red de agencias en la mayoría de las localidades de cada uno de los estados, contribuyendo para la calificación de las inversiones sociales a efectuarse.

Las líneas de actuación de las Fundaciones están enfocadas a trabajadores desempleados, jóvenes sin experiencia laboral, personas deficientes, artesanos informales y trabajadores autónomos entre otros casos. Los sectores que han sido alcanzados con resultados satisfactorios, ven en las Fundaciones un canal auténtico de retorno al mercado del trabajo o de posibilidad de acceso al mismo.

De esta forma, las fundaciones no sólo resultan útiles en la gestión integral del sistema, sino que también garantizan el aparato institucional para hacer operativo el mismo.

Las agencias locales de las fundaciones, como brazos de acción territorial local, interactúan habitualmente con las denominadas Comisiones Municipales de Empleo, que son comisiones

locales de carácter tripartito constituidas por representantes del gobierno local, representantes de los trabajadores y representantes de los empresarios. Son estos representantes quienes reciben las propuestas y necesidades en materia de capacitación, calificación u otra temática laboral local, y se encargan de priorizar las demandas, analizándolas y elevándolas posteriormente a través de la agencia local de la Fundación para su financiación e implementación.

En el caso del Programa EMANCIPAR, como mencionamos antes, al basarse su aplicación en el análisis de distintas variables predeterminadas, las Fundaciones articulan la aplicación del mismo con las Comisiones Municipales de Empleo de cada territorio.

EMANCIPAR, en la actualidad, se afianza en su implementación, constituyéndose en un importante instrumento de superación de la pobreza al estar siendo implementado estratégicamente para atender a las poblaciones de las regiones con mayor vulnerabilidad social.

El Programa contribuye al desarrollo social de las familias y personas que participan del mismo, de forma articulada, basándose en la potencialización de las fuerzas vivas de cada comunidad seleccionada en un esfuerzo común, que permita crear un nuevo plano de despegue de las comunidades beneficiarias, convirtiéndose este objetivo en la meta principal del programa.

Si bien el Programa EMANCIPAR – Todo Mundo É Cidadão - tiene el objetivo de combatir la pobreza en comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, asume como otra gran meta el elevar la apuesta a aumentar las condiciones de empleabilidad del trabajador, buscando su inserción en el mercado del trabajo y su capacitación para ejercer un trabajo autónomo o para ser un microempresario.

Los primeros resultados de las evaluaciones por la implementación de este Programa son alta-

mente positivos, atendiendo que su aplicación e implementación conlleven acciones de corto, mediano y largo plazo, por lo cual los resultados

esperados son fruto de la interrelación de las acciones implementadas en el tiempo.

### **Caso III. Programa de agricultura urbana (Argentina)**

El Programa de Agricultura Urbana (PAU) de la ciudad de Rosario surgió ante la crisis económica que experimentó la Argentina en diciembre de 2001, durante la cual esta ciudad se vio impactada con niveles de pobreza del 60 por ciento. Por medio del Programa se buscó responder a esta realidad con una propuesta productiva. El objetivo del PAU es promover un proceso de construcción de desarrollo endógeno a partir de estrategias participativas y formas solidarias de producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos.

Se pueden destacar los siguientes impactos del programa:

- El reconocimiento de las familias pobres como actores importantes el proceso, favoreciendo así su propia inclusión. En cuanto al reconocimiento de los actores, se tuvo especial interés en las mujeres.
- La instalación y funcionamiento de 791 huertas comunitarias.
- La mejora del paisaje barrial urbano y las condiciones de vida de sus habitantes.
- La vinculación directa de más de 10.000 familias a la producción de hortalizas orgánicas, que supone al menos el auto abastecimiento con verduras de 40.000 personas.
- La creación de un circuito de economía solidaria que incluye 342 grupos productivos. Cada uno de estos grupos participa durante la semana en tres de las ferias instaladas, alcanzando ingresos equivalentes a 40 US\$ mensuales como mínimo, llegando hasta 150 US\$ (en momentos en que la línea de indigencia en Argentina era de 90 US\$).

- La alta valoración social de la calidad de los productos que se comercializan en las ferias, y por todas las actividades del PAU que lo legitima como actividad.
- El desarrollo de una planificación productiva para abastecer además a comedores comunitarios y escolares, en el marco de una red social solidaria.
- La posibilidad de acceso a la tenencia segura de los terrenos productivos por parte de los pobres urbanos.
- La institucionalización de la Agricultura Urbana (AU) como política pública del gobierno local.

### **Descripción del PAU**

#### ***Situación previa a la iniciativa***

En Rosario, desde los años ochenta, se viene produciendo el quiebre de gran parte de las industrias y la desaparición de las pequeñas y medianas empresas, importantes tomadoras de mano de obra. La zona periurbana se transformó así en asentamientos irregulares, habitados por familias desocupadas de la región, y de inmigrantes de las provincias del norte del país. Los más afectados para la obtención de trabajo son las mujeres, personas mayores y jóvenes con mayores desventajas de lograr trabajo formal.

#### ***Establecimiento de prioridades***

Las siguientes prioridades fueron establecidas entre la municipalidad de la ciudad y las organizaciones responsables del Programa. En la ejecución de las actividades se desarrolló un proceso participativo liderado por las mujeres huerteras.

- Atender a la seguridad alimentaria de las familias pobres urbanas de la ciudad, a partir de la puesta en producción de los terrenos vacantes y su tenencia segura.

- Establecer un sistema de producción de alimentos de rápido crecimiento (hortalizas), que no creará dependencia de recursos, y que sea de fácil adopción por los pobres urbanos.
- Producir alimentos sanos de alto valor biológico, con el fin de atender a la necesidad de vitaminas y minerales de las familias pobres.
- Establecer un sistema de comercialización directa, ubicado en espacios públicos en lugares estratégicos de la ciudad.
- Promover la sostenibilidad de la iniciativa a partir de la institucionalización de la Agricultura Urbana como política pública.

## **Formulación de objetivos y estrategias**

### **Objetivos fundamentales**

Promover emprendimientos productivos de carácter comunitario que atiendan a posibilitar la seguridad alimentaria de los pobres urbanos a partir de la generación de ingresos genuinos, y mejorar el paisaje barrial al transformar los terrenos baldíos en espacios productivos.

### **Estrategias**

- El protagonismo de las familias productoras mediante un proceso participativo de motivación, capacitación y acompañamiento técnico en todas las etapas.
- La aplicación de tecnologías apropiadas y ecológicas, que posibilite lograr márgenes crecientes de libertad a través del aprovechamiento productivo de los recursos disponibles y la independencia de recursos externos.
- El trabajo integrado con organizaciones populares, institutos de investigación y otras áreas municipales, con las cuales se

trabajen de manera transdisciplinaria las prioridades establecidas.

- La incorporación de la Agricultura Urbana como política pública.

Las metas han sido propuestas por los responsables del programa de Agricultura Urbana, y luego fijadas en talleres participativos con la población beneficiaria. La ejecución de las actividades se realiza de manera participativa con un fuerte protagonismo de las mujeres.

### **Mobilización de recursos**

El Programa de Agricultura Urbana constituye una alianza entre el gobierno local, que aporta recursos financieros, logísticos e infraestructura y las organizaciones comunitarias como el Centro de Estudios de Producciones Agroecológicas (CEPAR), Ñanderoga y Prohuerta, que aportan recursos técnicos especializados y sus vínculos con organismos de financiamiento internacional.

La municipalidad aporta insumos, herramientas e infraestructura básica para desarrollar el proceso de producción, transformación y comercialización en ferias. El Programa Nacional de Seguridad Alimentaria, y el Prohuerta, Programa del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), aportan semillas.

La mayoría de los beneficiarios — el setenta por ciento — recibieron oportunamente por cuatro horas diarios de trabajo, un subsidio por desempleo equivalente a 52 US\$ por mes, de parte del gobierno nacional, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

### **Proceso**

#### **Problemas enfrentados**

1. Bajos conocimientos técnicos productivos por parte de los beneficiarios. Dado que muchos de los desocupados provie-

nen de otras ramas de la economía (metalúrgica, construcción), se desarrolló un plan de capacitación teórico-práctico. El mismo está apoyado por asistencia técnica en terreno por parte de los promotores del programa y organizaciones socias. La población participó masivamente, algunos aportando sus conocimientos populares y cumpliendo un rol como promotores y educadores hacia sus pares.

2. Limitado acceso a una tenencia segura de los terrenos por parte de las familias productoras. En talleres participativos con los beneficiarios se planteó la problemática, se delinearon estrategias y se acordaron propuestas de regulación de los espacios públicos y privados. En otros talleres realizados con las áreas municipales que se ocupan de gestionar el suelo urbano (Direcciones de Planeamiento, Catastro, Servicio de la Vivienda, Parques y Paseos), se analizaron las propuestas y se elevaron al Concejo Deliberante para su legislación. En consecuencia, se elaboraron modelos de convenios de cesión que se están practicando. El programa se inició con los espacios públicos de propiedad del municipio y terrenos privados cedidos. Queda por delante avanzar con la regulación de todos los espacios en producción. Por su parte, docentes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) elaboraron un relevamiento de espacios vacantes para incorporar a una base GIS que servirá para una mejor gestión del programa.
3. Dificultades de comercialización de los productos obtenidos en las huertas comunitarias. Como hasta el año 2001 no existían mecanismos de ventas en feria, fue necesaria instalarlas y validarlas por la población. Aquí fue fundamental:
  1. El protagonismo de los grupos pro-

ductivos con la calidad de sus productos, su presentación y su continuidad.

2. El rol de la Municipalidad con la instalación, habilitación y reconocimiento político.
3. Los medios de comunicación con su difusión y la población ejerciendo un consumo solidario y responsable.
4. Necesidad de cambio de escala de producción en función de los resultados positivos de comercialización, y la necesidad de atender a mayores demandas de productos. Para atender a esta problemática se está trabajando en los siguientes frentes:
5. La regulación de los terrenos y el establecimiento de convenios con los grupos productivos, con el fin de brindar seguridad y una planificación a largo plazo (promovida por el equipo técnico del PAU y los grupos productivos negociando con los propietarios).
6. Una planificación productiva a corto plazo, en base a rotación de cultivos y escalonamiento para disponer de una producción sostenida a lo largo del año. Esta actividad fue desarrollada por los técnicos, promotores, y familias productoras sobre la base de capacitaciones y asistencia en terreno.

### **Resultados obtenidos**

1. Mejoramiento de la condición de vida de los pobres urbanos a partir de la producción de alimentos de alto valor biológico y la generación de ingresos genuinos. Esta situación también se ha dado por el mejoramiento del paisaje barrial al transformar potenciales basurales en espacios productivos. Fuentes de verificación: se han registrado en el Programa de Agricultura

Urbana 791 huerteras y 342 emprendedores feriantes. A través de encuestas se han relevado los niveles de resultados económicos (entre 40 y 150 US\$ mensuales) y un buen grado de satisfacción por los resultados alcanzados.

2. Mejoramiento de la condición y posición de las mujeres. A través de una encuesta realizada en 400 huertas, se diagnosticó que un 92% de las mujeres huerteras—62% sobre el total de los trabajadores—considera a la huerta como su fuente de trabajo, y un 93% que los productos de las mismas mejoran la alimentación. El 70% de las mujeres cumple el rol de coordinadora de grupos productivos, y el 50% de ellas logra, por medio de este emprendimiento, el acceso al manejo de dinero.
3. Acceso a una tenencia segura de los terrenos. Se ha logrado en el año 2003, a partir del protagonismo de las familias productoras en talleres, definir, en función de sus necesidades, los criterios para elaborar los instrumentos legales que acompañen la iniciativa. En consecuencia, se han elaborado y sancionado las ordenanzas y convenios de cesión por parte del ejecutivo y legislativo municipal. Hasta la actualidad se han realizado más de cien convenios.
4. Creciente valoración de los productos comercializados por parte de la comunidad. Este resultado fue percibido por:
  - Encuestas realizadas en las ferias a los consumidores, quienes destacan la calidad de los productos por su mayor sabor, conservación y presentación.
  - Recepción de una mayor demanda de los productos por parte de grandes consumidores (fábrica de pastas, comedores escolares).

- Solicitud de apertura de nuevas ferias en la ciudad.
- Cantidad de artículos en los medios de prensa local, destacando los alcances logrados por los emprendimientos vinculados al programa.

## **Sostenibilidad**

### **Aspectos Financieros**

Dado el nivel de pobreza e indigencia de los beneficiarios, para su inicio fue necesario subsidiar el componente de infraestructura e insumos a todos los grupos hasta que alcanzaran un nivel productivo que les permita reinvertir en su emprendimiento. Los grupos están progresivamente alcanzando este nivel que les posibilita disponer de capacidad de pago para la compra de los insumos y acceder a sistemas de microcréditos.

### **Social y económico**

El programa está focalizado a beneficiar a todos aquellos marginados de los sistemas formales de trabajo (desocupados, mujeres, jóvenes, ancianos, discapacitados). Para el caso de las mujeres, se trabaja en forma conjunta con organizaciones especializadas y el Área de la Mujer con la que cuenta la propia Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad.

La inclusión de estos sectores al sistema de ferias constituyó un instrumento de mejora de su autoestima, valoración social de su trabajo por parte de la sociedad. Son, además -al estar las ferias en lugares céntricos de la ciudad-, un espacio de relacionamiento y de reconocimiento por personas de otros niveles económicos de la sociedad.

Se ha comprobado que los ingresos generados por los beneficiarios se reinvierten luego en sus respectivos barrios, movilizand así los recursos en beneficio de otros pequeños comerciantes.

## **Cultural**

La mayoría de los beneficiarios del Programa provienen de ciudades del norte del país, conservando la cultura de sus pueblos. Entre ellos existen descendientes de indígenas, promoviéndose respeto por los representantes de los pueblos originarios. Además, se valoran y rescatan los saberes populares de quienes poseen este tipo de conocimientos, aplicándolos a los sistemas de cultivos. También se han programado y se han realizado fiestas de comidas presentadas por representantes de cada región migrante, como así también se han organizado ferias de intercambio de semillas que cada uno posee de sus lugares de origen.

## **Ambiental**

A partir de este proyecto se ha promovido la agroecología como tecnología de producción, con el fin de no depender del uso de recursos externos (insumos) y el aprovechamiento de los recursos locales (residuos para elaborar abonos, etc.). Por otro lado, las ferias constituyen el único lugar en el cual los habitantes de la ciudad pueden acceder a verduras orgánicas. Para los pobres, esta actividad constituyó un cambio en su dieta, al incorporar los vegetales (sin pesticidas) a la misma.

## **Lecciones aprendidas**

Por la aplicación del proyecto se pudo deducir que es posible construir políticas públicas inclusivas cuando se brinda un espacio de participación real basado en: la confianza de sus actores; la voluntad política del gobierno local de viabilizar las propuestas; una convocatoria amplia a fin de sumar esfuerzos y experiencias de cada organización e institución; el compromiso conjunto (decisiones políticos, técnicos, beneficiarios) por lograr el objetivo final. De esta manera, se han integrado en distintas etapas más de cincuenta organizaciones de base al Programa: la universidad, otras áreas municipales, ONGs de apoyo técnico, y todas a partir de la ejecución de proyectos específicos e interdisciplinarios.

También resultó claro que es posible generar emprendimientos productivos en beneficio de los pobres urbanos, poniendo en circulación los numerosos recursos ociosos que tienen las ciudades (como, por ejemplo, el uso productivo y regulado de los terrenos vacantes, el reciclaje de las cañas y ramas disponibles para fabricar cercos, de los residuos para elaborar abonos, de plantas silvestres para elaborar insecticidas). A éstos se suman las capacidades humanas para su manejo.

Otra lección importante aprendida es que los pobres urbanos son capaces de producir y vender productos de excelente calidad, y que es conveniente agregar valor a la producción a través de la transformación de los mismos. Esta lección fue incorporada de la experiencia del Programa de Verticalización (PROVE) de Brasil. De esta manera, se ha prestado especial atención a la calidad de los productos, su seguridad bromatológica y su presentación para lograr una buena aceptación por parte de los consumidores.

Por último, fue muy positivo concluir que es posible construir una economía inclusiva a partir de relaciones directas entre productores y consumidores. Para lograrlo, se deben ejercer acciones tendientes a un consumo responsable, precios justos y una articulación de actores con fines comunes (sindicatos, gremios, comedores comunitarios, pequeños emprendedores). La Secretaría de Promoción Social en consecuencia, y con el fin de promover este tipo de iniciativas, creó recientemente la subsecretaría de Economía Solidaria de la cual depende actualmente el Programa de Agricultura Urbana.

## **Transferibilidad**

En cuanto a los que se han beneficiado con la iniciativa, además de las familias productoras y consumidores (individuos y centros comunitarios), habría que agregar a otros actores como los emprendedores de actividades relacionadas a la Agricultura Urbana, por ejemplo, los fabricantes de herramientas, de postes de cementos y de abonos.

Hay que tener en cuenta que la iniciativa cumple 10 años y ahora se pueden mostrar los impactos positivos de manera integral, habiéndose transformado en un hito reconocido de práctica de política pública, habiendo recibido la visita de numerosas ciudades que la han tomado como referencia, y habiendo sido puesta en práctica en distintas localidades de la Argentina.

En Brasil, al proyecto lo han tomado como modelo las ciudades de Gobernador Valladares. En las ciudades de Porto Alegre, Santa María, Viamao y Caxias do Sul se está desarrollando una asesoría para su adopción, en el marco del Programa Federal de Hambre Cero.

En el año 2004 esta práctica fue distinguida internacionalmente con el Premio “10 Mejores Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida” otorgado por UN-Habitat y la Municipalidad de Dubai, entre más de 700 iniciativas que se presentaron a nivel mundial.

Cabe destacar también que dentro del Programa funciona una agroindustria que procesa las hortalizas, cortándolas y haciendo mezclas para relleno de tartas (es lo más solicitado), ensaladas y sopas, que se presentan en bandejas.

Las instalaciones donde funcionan estas agroindustrias son inspeccionadas y habilitadas por los correspondientes controles municipales, especialmente desde el Instituto del Alimento, supervisando en forma gratuita, pero rígida, la comercialización en las ferias francas y los procesos de las agroindustrias asociadas.

Con la ayuda del Instituto Cooperazione Economica Internazionale de Italia, se ha puesto en marcha una industria de Cosmética Rosario Natural de cremas, geles, champúes y acondicionadores.

En las Huertas Grupales Agroecológicas, cada huertero trabaja una “unidad productiva” que oscila de 500 a 1.000 m<sup>2</sup>, con un área para la

producción intensiva de hortalizas y otro para la producción extensiva de zapallos, arvejas, habas, etc. Completan el espacio la abonera y las plantas aromáticas. Si bien la conducción de las parcelas es individual, la infraestructura es compartida (el cerco, el riego, las herramientas, la capacitación y las formas de comercialización). En una manzana trabajan 16 personas, con una unidad productiva de 30 metros por 20 metros.

En los comienzos, los terrenos utilizados eran aquellos con poca posibilidad de ser destinados a viviendas, basurales, hornos de ladrillos o baldíos, y para transformar esa tierra en una huerta fue necesario mucho trabajo limpiando y emparejando, además del agregado de abonos orgánicos, compost o lombricompost. Así, los abonos compuestos de superficie, abonos verdes, el “mulch” o acolchado de la tierra y la rotación de cultivos, hicieron que con los años la tierra retome vida, ya que el suelo es la base de la agricultura ecológica, lugar donde se producirán plantas sanas. Para el tratamiento de enfermedades o plagas, se usan preparados vitalizadores o purines fermentados de hierbas con el agregado de cenizas.

Por último, se está creando desde el Programa un servicio que ofrece comidas elaboradas a base a verduras y frutas, con reparto a domicilio, siendo ésta la más reciente gran apuesta a la que se encamina. La idea es pasar de vender las frutas y verduras a comercializar alimentos elaborados

También el Programa posee un Parque Huerta denominado La Tablada, donde funciona el módulo demostrativo de producción ecológica de verduras con distintos tipos de abonos, superficie en pila y organopónico, la muestra de semillas locales, una mini-feria y un horno solar de deshidratación de vegetales, además de la concreción de un “Vivero Agroecológico” como espacio de integración basado en la agricultura urbana y solidaria, en el que trabajarán productores sociales y jóvenes con diversas discapacidades.

#### **Caso IV. Observatorio de empleo local de Rosario (Argentina)**

Sobre fines del año 2000 y principios del 2001, la Argentina sufrió una crisis económica, política e institucional sin precedentes. La situación se tensó al punto de alcanzar índices récord de desempleo en mayo de 2002, cuando la tasa de desocupación fue del 24,3% en el Aglomerado del Gran Rosario.

Revirtiendo la situación a partir de la instauración de un nuevo modelo político y económico, para el año 2004 la recuperación económica ya se manifestaba con claridad. A partir de la reactivación económica, se sostuvo con insistencia que existía escasez de mano de obra calificada, sobre todo por la pérdida de algunos oficios como producto del desmantelamiento del sistema productivo del período de sustitución de importaciones y la debacle de la educación técnica. Paralelamente, y a pesar de la recuperación, subsistía un alto nivel de desempleo.

Como consecuencia de los procesos políticos, sociales y económicos vividos, se enfrentó una situación en la que las empresas no logran encontrar personal calificado en oficios o personal técnico calificado, obstaculizando la senda ascendente de la producción, mientras que permanecen altas tasas de desempleo y subempleo. Por lo tanto, es posible determinar que este tipo de desempleo era generado, principalmente, por calificación insuficiente de la oferta de trabajo en relación a la demanda de trabajo existente.

En noviembre del año 2004, el Municipio de Rosario y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, suscriben el Acuerdo Territorial para la Promoción del Empleo en la ciudad de Rosario. La propuesta territorial fue el fruto de los consensos alcanzados en el marco de la Mesa Territorial de Promoción del Empleo, que contó con la participación de más de treinta actores locales.

Entre los proyectos que integraban la propuesta territorial se diseñó un Observatorio de Empleo Local como uno de los componentes del Sistema de Información Metropolitano. El Sistema de Información Metropolitano / Observatorio de Empleo Local fue concebido como herramienta para obtener información territorial, frente a la carencia de la misma. Si bien se disponía de algunos indicadores a través de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y la Encuesta de Indicadores Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTESS), se consideró deseable contar con información dinámica y actualizada sobre los indicadores territoriales y, específicamente, con aquellos que tuviesen que ver con el mercado de trabajo.

#### **El objetivo propuesto para el observatorio de empleo local de Rosario fue entonces:**

*“Generar un soporte de información sistematizada, actualizada y sustantivamente significativa, para la evaluación del comportamiento de las principales variables socio-ocupacionales, y su posible evolución en el futuro inmediato, para la toma de decisiones de los responsables institucionales regionales, tanto públicas como privadas, en la promoción de estrategias para el desarrollo local y la promoción del empleo.”*

#### **El observatorio de empleo**

La posibilidad de contar con información territorial en cuanto al mercado de trabajo es fundamental para la toma de decisiones y la articulación de las políticas. En este sentido, para identificar los temas críticos que las empresas tuvieron que sobrellevar a partir del 2001 en adelante, se realizaron una serie de entrevistas abiertas a empresarios y se trabajó junto a los actores de la mesa territorial de la ciudad, con el objetivo de identificar en primera instancia cuáles eran los mayores problemas que atravesaban las empresas.

De estas encuestas y proceso de interlocución se definió que el mayor reto estaba ligado a la imposibilidad de contar con mano de obra calificada.

Este tema, si bien se constituyó en un obstáculo muy visible que enfrentó la región ante la reactivación económica, se transformó, muchas veces, en un factor común para realizar diagnósticos simples que, junto con la reiteración del enunciado: “se perdió la cultura del trabajo”, formó parte del discurso de sectores que, en muchos casos, culpaba a los desempleados de sus propios padecimientos.

Por esta razón, un observatorio de empleo local se basa en la recolección de información más

certera de demanda de perfiles; frente al enunciado “hacen falta soldadores”, quizá lo más apropiado sea preguntar ¿Cuántos?, ¿Con qué habilidades?, ¿En qué rango de edad?, entre otros posibles interrogantes.

Una de las líneas operativas de los Acuerdos Territoriales fue la institucionalización del Observatorio de Empleo Local que, entre sus primeras acciones, realizó un estudio de demanda en cinco sectores: metalmecánico, textil, panadería y pastas, madera y mueble y caucho y plástico. La encuesta se aplicó a 997 empresas en total, y arrojó la necesidad de cubrir 795 vacantes.

El cuadro que se presenta a continuación muestra las empresas y vacantes por sector.

**Cuadro 5.1**  
Observatorio de empleo local, Argentina.  
Resultados de encuesta de necesidades de empleo

Sector	Empresas	Vacantes
Metalmecánico	542	444
Textil	98	115
Panadería y Pastas	176	104
Madera y Mueble	98	58
Caucho y Plástico	83	74
<b>TOTAL</b>	<b>997</b>	<b>795</b>

*Elaboración propia en base a la información relevada por el Consejo de Formación Profesional de Rosario*

El relevo fue realizado durante el segundo semestre del año 2005 por el Concejo de Formación y Capacitación Profesional de Rosario, con el apoyo del equipo técnico de la Secretaría de Producción de la Municipalidad de Rosario.

El objetivo fue contar con información eficaz y actualizada acerca de las necesidades del sector productivo en cuanto a la búsqueda de personal y registrar la cantidad de vacantes en un grupo de empresas del sector manufacturero.

Junto a esta información, se consideró también los perfiles requeridos por las empresas, el tiempo de búsqueda, la disponibilidad para capacitar o las edades requeridas, entre otros aspectos.

Uno de los resultados más relevantes fue la corroboración de que el déficit estaba muy marcado en el plano operativo, es decir, que la carencia de operarios calificados era mucho más importante que la de técnicos o profesionales, dato que de alguna forma reafirmó la hipótesis de la falta de mano de obra capacitada en oficios para el sector manufacturero.

Así pues, a partir de los datos obtenidos se pudo observar que casi un 50% de las empresas denunciaban que el tiempo de búsqueda se extendía por más de seis meses; casi un 70% de ellas demostró disposición a capacitar a sus empleados; aproximadamente un 60% de los encuestados no contaba con restricciones de edad para contratar; y un 60% de ellos requeriría personal en los próximos meses.

Es importante tener en cuenta cuáles son las nuevas competencias requeridas por el mercado de trabajo, ya que ello es un indicador de la empleabilidad.

Según el estudio: un 25% de las empresas valora el trabajo en equipo; el 22% de ellas valora la comunicación; otro 22% valora la resolución de problemas; un 20% valora los parámetros de

calidad; y el 11% restante se agrupa en “otros”. Esto reafirma que la capacitación ya no remite a procesos técnicos, uso de herramientas o competencias específicas, sino que para implementar un sistema de capacitación que dé respuesta a las demandas del sector productivo resulta imprescindible incorporar otros tipos de capacidades, que se relacionan con procesos de organización flexible de la producción.

En síntesis, lo que permitió esta información fue diseñar un plan de capacitación que diera respuesta a la demanda del sector productivo en forma integral, esto es, contemplar las competencias, básicas, genéricas y específicas que se requerían para apoyar la reactivación económica y sostener el proyecto local.

## **Caso V. Trabajo cívico formativo para jóvenes habitantes de la calle (Colombia)**

Este caso colombiano ejecutado por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON) se ha incorporado debido a que destaca para el análisis de políticas y programas de capacitación laboral dirigidas a trabajadores del sector informal y por poseer aspectos tanto destacables como innovadores.

Entre estas características singulares se reconoce como fundamental:

- El contar con un marco coherente y continuado de políticas públicas en el gobierno local, capaz de movilizar la participación ciudadana y la cooperación con organizaciones cívicas y comunitarias.
- Se trata de una innovadora e interesante iniciativa, que busca hacer converger sinérgicamente sus objetivos.
- Ha sido especialmente productiva.
- Es un modelo replicable y sostenible porque responde a lógicas de mercado y a la vez asegura posibilidades de remuneración atractivas para los beneficiarios.
- Logro recuperar socialmente a un enorme y conflictivo grupo de habitantes de la calle, a través de su capacitación y empleo como agentes cívicos en las distintas campañas del IDIPRON.

### **Contexto político-institucional de la experiencia**

La ciudad de Bogotá, que durante las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado había experimentado un período de profundo deterioro en su calidad de vida por graves fallas en su administración municipal -esencialmente derivadas de la interferencia de la política clientelista y populista y del correspondiente vacío de políticas públicas

consistentes y continuadas-, ha tenido una serie de tres administraciones municipales entre 1994 y 2001, que han logrado gran continuidad en su gestión alrededor de algunas políticas públicas, como son las de organización del transporte público y mejoramiento de las calles de la ciudad; participación y educación ciudadanas; lucha contra la corrupción administrativa; y mejoramiento y recuperación del espacio público.

Estas estrategias han obtenido positivos y visibles resultados en la recuperación del sentido cívico de la población, de la confianza entre ella y la institucionalidad local, y de movilización de organizaciones cívicas y comunitarias para reestructurar el tejido social. Una importante manifestación de este proceso es la creación de una alianza entre organizaciones cívicas, lideradas por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Administración Municipal, dirigida a diseñar y ejecutar participativamente una estrategia de seguridad integral de desarrollo de la ciudad, en el largo plazo. Uno de los frentes de acción de esta alianza es la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana, bajo la denominación de MISIÓN BOGOTÁ. A su vez, una importante línea de acción de MISIÓN BOGOTÁ es la “Generación de espacios de orden”, que persigue varios objetivos: recuperación del espacio público en zonas de alta inseguridad; plan participativo para el control de la infraestructura de servicios públicos; acciones permanentes de control para el cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana, y campañas de amonestación contra la contaminación visual, auditiva y la invasión del espacio público.

En dicho marco esta experiencia fue articulada por una importante red actores sociales que fueron los organizadores y ejecutores de la experiencia como lo fueron:

- El Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), dependiente de la Administración Municipal (Distrito Especial de Bogotá)

- Alcaldías municipales
- Agencias del gobierno
- Maestros de obra contratados por IDIPRON
- Agencias privadas contratadas por IDIPRON
- Trabajadores expertos contratados por IDIPRON
- Cuerpo de policía
- Organizaciones comunitarias

### ***Población objetivo de la experiencia***

Está conformada por jóvenes adultos provenientes de los programas de resocialización de niños y adolescentes de la calle en los programas de IDIPRON. Su proveniencia social es casi totalmente de sectores profundamente marginales, correspondientes a los estratos socioeconómicos de más bajo nivel, identificados en niveles 1 y 2 (en una escala de 1 a 6).

Sus edades oscilan entre 18 y 25 años, de los cuales el 90% son hombres y el 10% mujeres. Muchos de ellos ya han establecido lazos conyugales y cuentan con hijos. Generalmente se encuentran percibiendo ingresos de actividades informales, así como de actividades que lindan más cercanamente con los mundos de la delincuencia y la drogadicción. Son, por lo tanto, una población de alto riesgo social.

El programa no ha definido metas de cobertura cuantitativa, dado que depende de las oportunidades de contratación que los agentes públicos ofrecen a IDIPRON, y ellas a su vez dependen de sus disponibilidades presupuestarias y programaciones operativas. Pero, entre los años 1999 y 2001 ha vinculado a más de 500 beneficiarios a distintas brigadas, de los cuales cerca de 300 han repetido contratos por períodos acumulados mayores a 18 meses.

### ***Desarrollo y descripción de la experiencia***

La ejecución de este Programa fue encomendada al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, IDIPRON. Este Instituto hace parte de la Administración Municipal (el Distrito Especial de Bogotá), y cuenta con una larga experiencia en la recuperación de niños de la calle (llamados popularmente “gamines” en Bogotá). Muchos de sus beneficiarios han crecido hacia la adolescencia y la adultez, sea en los casos fallidos y que continúan en la calle, o en los casos exitosos que requieren acompañamiento a la inserción laboral. IDIPRON ha ido incursionando en el trabajo con estas poblaciones.

Una característica significativa de IDIPRON es que su trabajo ha logrado en el período referido una interesante continuidad, gracias al carisma de su director y a la simpatía de la sociedad, lo que le ha permitido consolidar una buena infraestructura técnica y una probada estrategia de intervención social.

La tradición institucional y la cultura organizacional de IDIPRON la convirtieron en un socio ideal para las nuevas políticas públicas de las administraciones municipales de la ciudad, en una alianza de mutuo interés: IDIPRON ganaba una oportunidad de inserción laboral para muchos de sus beneficiarios que habían logrado su resocialización, pero que no encontraban trabajo estable, afectados por la situación de desempleo generalizada y por el inevitable estigma asociado a su experiencia en la calle, lo que les condenaba a sobrevivir en actividades típicamente informales. La ciudad, por su parte, ganaba un recurso humano “especializado” en el trabajo cívico callejero y a la vez mostraba una estrategia focalizada de creación de empleo para poblaciones vulnerables.

### ***Mecanismo operativo***

Las agencias del Gobierno y las alcaldías locales de la ciudad suscriben contratos con IDIPRON para que esta entidad cree, administre y opere bri-

gadas para la ejecución de servicios públicos tales como: mantenimiento del amueblamiento urbano, recuperación ambiental, mantenimiento de infraestructura de servicios públicos, campañas educativas y de amonestación a conductores y peatones para el respeto a las normas del tráfico, organización de colas en los paraderos de buses, pintura y mantenimiento de señales en las vías, etc.

IDIPRON selecciona a los integrantes de las brigadas entre los beneficiarios de sus programas de resocialización, que consecuentemente cuentan con la formación y motivación de base, casi siempre acompañada por una educación básica auxiliar que han obtenido a lo largo de su vinculación con el programa. Se estructuran talleres de capacitación para las actividades específicas que van a realizar en las brigadas, apoyándose en los técnicos de las empresas respectivas. Se organizan las brigadas, programa y supervisa el trabajo. La entidad contratista con las agencias públicas es el mismo IDIPRON, y la relación de los brigadistas es de tipo laboral formal, con las garantías de seguridad social y de una remuneración equivalente al salario mínimo legal (aproximadamente 120 dólares). Los contratos laborales son a término fijo por el período del contrato base de IDIPRON con la respectiva agencia cliente. Las exigencias de desempeño laboral son las mismas que en cualquier organización empresarial.

### **Objetivos generales y específicos de la experiencia**

#### **Objetivo General:**

Implementar programas de formación integral a partir del trabajo como eje central del proceso.

#### **Objetivos Específicos:**

- Fortalecer en los jóvenes callejeros el interés por las actividades productivas.
- Lograr una integración del joven a la sociedad por medio del trabajo y la capacitación.

- Mejorar la autoimagen y la autoestima de los participantes, a través de la vinculación laboral.
- Promover la utilización organizada y productiva del tiempo (tanto libre como laboral)
- Impulsar hacia un manejo organizado del dinero.

### **Resultados esperados y alcanzados**

Los resultados estratégicos de MISIÓN BOGOTÁ y de su línea de trabajo “Generación de espacios de orden”, iniciativa que se inscribe dentro de la experiencia de Trabajo Cívico Formativo para Jóvenes Habitantes de la Calle, han sido logrados plenamente. No se dispone de cifras agregadas, pero el número de contratos ejecutados satisfactoriamente con empresas municipales y alcaldías locales es significativo. Los contratos de estas entidades con el IDIPRON se negocian a través de precios de mercado y se han logrado niveles de competitividad equivalentes a los de las empresas especializadas, con lo que, además, se aporta una información reguladora del mercado de contratistas privados con las entidades estatales.

La estrategia de comunicación social respaldada por los uniformes de los trabajadores de MISIÓN BOGOTÁ ofrece además un valor agregado que es la simpatía que los jóvenes trabajadores del programa obtienen de la ciudadanía, lo que refuerza su proceso formativo, mientras que, por otra parte, generan en la comunidad usuaria de las mismas una alta motivación a su uso adecuado y a su protección contra fenómenos de vandalismo. El haber logrado vincular a esta clase de trabajos reales a más de 500 jóvenes provenientes de un ambiente socioeconómico tan deteriorado es un logro de gran importancia en sí mismo, tanto en la perspectiva de las políticas de empleo como las de resocialización de grupos vulnerables. Si bien no ha logrado definir una estrategia de capacitación ocupacional, la experiencia es demostrativa de lo que puede ser

una primera fase en la formación continuada de este tipo de población, centrada en habilidades técnico-operativas elementales y -especialmente- en desarrollo de competencias para el desempeño exitoso en el mundo del trabajo.

Esto, naturalmente, supone una estrategia de formación continuada mediante procesos graduados y progresivos, que seguramente deben involucrar a las instituciones más especializadas en la formación profesional. Ahora bien, desde la perspectiva específica de la capacitación laboral es necesario registrar, sin embargo, una situación paradójica: los altos niveles de retención en el programa, que son un indicador de éxito, conspiran contra la posibilidad de vincular nuevas cohortes de beneficiarios, dado que los actuales se resisten a abandonar una oportunidad relativamente continuada y segura de trabajo ante la incertidumbre de las altas tasas de desempleo en la ciudad.

### ***Características y metodología del proceso formativo***

En este aspecto se hace referencia exclusivamente al proceso asociado a la participación en las brigadas de trabajo, dado que sería muy largo y poco pertinente para los fines de este estudio adentrarnos en los procesos originales de resocialización.

Si bien los objetivos del Programa están íntimamente asociados a la formación para el trabajo, éstos no corresponden a un programa de capacitación en sentido estricto, puesto que las habilidades y los conocimientos técnicos no constituyen un fin en sí mismo, ni se plantean necesariamente como una vía a una determinada inserción ocupacional, sino como medio para la adquisición de competencias claves en la vida laboral y éstas, a su vez, como medio de reinserción social.

En cuanto a la metodología utilizada, el eje estructurador es aportado por los procesos de formación humana, que deben garantizar la

estabilidad emocional de los participantes y su actitud positiva hacia el trabajo. La capacitación técnica se desarrolla esencialmente en el puesto de trabajo mediante el principio de aprender haciendo. Los instructores técnicos son operarios especializados de las agencias de servicios públicos contratantes, un cuerpo de maestros de obra contratados por IDIPRON para supervisar la ejecución y eventualmente por trabajadores expertos que son contratados para asegurar los niveles de productividad y calidad de las obras. Si bien no es un objetivo formalmente asumido por el programa, en la práctica lo que se está generando es una capacitación técnica en oficios de baja calificación, y una formación en competencias socio-actitudinales de tipo transversal, como son la puntualidad, la disciplina, el trabajo en equipo, la iniciativa, el sentido de productividad y calidad en el trabajo, etc. No se han sistematizado programas de capacitación en el sentido de currículos estructurados, y en consecuencia no se ofrece ningún tipo de certificación, distinto a cartas de referencia y recomendación, a solicitud de los interesados, que describen la experiencia laboral adquirida por el beneficiario.

En cuanto a los tipos de formación ofrecidos, se destacan los siguientes:

### ***Formación para la ciudadanía***

El Programa brinda actividades específicas para mejorar su autoestima y su autoimagen, a través de la vinculación laboral. Asimismo, se les impulsa hacia un manejo organizado del dinero.

### ***La formación para el emprendimiento***

El Programa no cuenta con los recursos para desarrollar un acompañamiento a la colocación, aunque canaliza a los jóvenes hacia posibles contrataciones en las agencias públicas y privadas contratantes del programa. Sucede algo similar con el autoempleo: se trata de poner en contacto a los potenciales microempresarios con entidades especializadas de apoyo.

## Caso VI. Los nuevos yacimientos de empleo (Europa)

Los Nuevos Yacimientos de Empleo (NYE), también denominados “filones de ocupación”, son el término utilizado por el Libro Blanco de la Unión Europea para describir aquellas actividades laborales que satisfacen las nuevas necesidades sociales. Estas actividades son muy heterogéneas, pero obligatoriamente deben tener en común cuatro características: Cubrir necesidades sociales insatisfechas; concentrarse en mercados incompletos<sup>9</sup>; tener un ámbito de producción o prestación localmente definido; tener un alto potencial en la generación de puestos de trabajo.

El mencionado Libro Blanco fue escrito por el francés Jaques Delors en 1993, durante su paso por la Presidencia de la Unión Europea, y fue presentado como una producción de dicho organismo con el nombre de “Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. El documento pretende nutrir la reflexión y colaborar en la toma de aquellas decisiones - descentralizadas, nacionales o comunitarias - que permitan sentar las bases de un desarrollo sostenible de las economías europeas, con el fin de poder hacer frente a la competencia internacional creando, al mismo tiempo, los millones de puestos de trabajo necesarios.

Conocido como Libro Blanco de Delors, a este documento se lo reconoce por ser el originador del nacimiento de la estrategia europea de empleo.

Los ejes estratégicos definidos en el Libro Blanco son:

- Formación y aprendizaje.
- Nuevas fórmulas de participación y colaboración entre agentes sociales, gobierno local, empresas, etc.
- Implementación descentralizada con énfasis en rol de los ámbitos locales.
- Fomento del espíritu emprendedor en la cobertura de las nuevas necesidades sociales.

Este documento se concentra en los altos niveles de desempleo (aún ante escenarios de crecimiento económico), en sectores de población desocupada con dificultades superiores al promedio en lo referido a su inserción laboral (jóvenes, mujeres, desocupados de más de 45 años, etc.) y en promover transformaciones sociales (incremento de la longevidad poblacional, incremento del nivel educativo, cambios en patrones culturales y del ocio, mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo, cambios tecnológicos, etc.) a las que la fórmula Mercado – Estado, tal cual tradicionalmente se configura, no da respuesta.

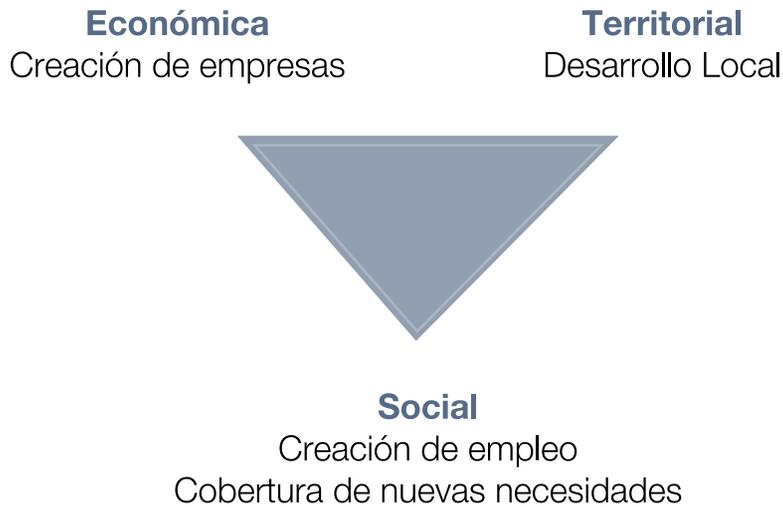
### **Objetivo de los programas de NYE**

Desplegar una estrategia que intente resolver necesidades sociales no cubiertas por el mercado, creando a la vez fuentes de empleo para colectivos poblacionales especialmente desfavorecidos y, todo ello, con un enfoque definido territorialmente.

---

9. Cuando hablamos de mercados incompletos, se hace referencia a la existencia de bienes y servicios que podrían ser definidos como de carácter privado y que sin embargo el mecanismo de mercado no provee adecuadamente. Estos bienes pueden tener un coste de producción inferior al precio que se cotizaría en el mercado y sin embargo los agentes privados temen suministrarlos. Esta situación se ha denominado de mercados incompletos y es típicamente frecuente en los mercados de riesgos y de capitales. Otra modalidad de este fallo es la ausencia de mercados complementarios, que se presenta cuando el consumo de un bien está sujeto a la existencia de otro bien, por ejemplo, los cigarrillos y los mecheros. Un empresario no se decidirá a entrar en el mercado hasta que no tenga plena certeza de que el producto complementario también estará presente. El Estado en este caso puede actuar como mediador entre productores y como coordinador de las actividades que afecten a diversos agentes.

**Cuadro 5.2**  
Triple dimensión de los NYE



*Fuente: Elaboración a partir de La acción de la Unión Europea a favor de los empleos de iniciativa local. Marjorie Jouen. Notre-Europe. Marzo 2000.*

### **Principales características de los NYE**

- Buscan responder a necesidades sociales.
- Ponen énfasis en la creación de empleo por focalizarse en actividades intensivas en mano de obra.
- Poseen fórmulas novedosas de participación y cooperación.
- Favorecen la utilización de formas flexibles de organización del trabajo.
- Son una alternativa a la perspectiva mercado-estado.
- No enfatizan en el lucro: predominan pequeñas empresas y actividades no lucrativas.
- Realizan actividades basadas en el conocimiento del entorno del desarrollo económico local.

- Poseen un componente de innovación.
- Prestan atención de oferta no estructurada por mercados no consolidados ni regulados.

### **Relación entre NYE y DEL**

Las Iniciativas Locales de Desarrollo y Empleo (ILDE, según se las nomina en el Libro Blanco) buscan cubrir nuevas necesidades sociales – tanto de servicios como de empleo – integrando dos realidades: la economía local y la economía social.

El de Economía Local es un concepto asociado al desarrollo endógeno, que parte de la utilización de los recursos locales como forma de satisfacer las demandas cotidianas de la población de un territorio.

El de Economía Social es un concepto relacionado a iniciativas que responden a cuatro criterios:

- Priorizar la finalidad de dar servicio a un colectivo ante la obtención de beneficios.
- Procurar autonomía de gestión.
- Fomentar procesos de decisión democráticos.

- Otorgar primacía a las personas y a su trabajo ante el capital o el reparto de sus beneficios.

Por lo tanto, las ILDE no tratan únicamente de generar empleo, sino que son iniciativas que van más allá, buscando transformar la realidad local basándose en una dinámica económica de carácter territorial.

## **Caso VII. Los clubes de empleo de mujeres (Italia)**

Los Clubes de Empleo son espacios de cooperación, capacitación y participación, dirigido por y para mujeres que reconocen su nacimiento en la iniciativa surgida del Centro de Educación Sanitaria y Tecnologías Apropriadas Sanitarias (CESTAS), una ONG nacida en marzo de 1979 en Bologna, Italia, y son cofinanciados por la Cooperación Internacional Italiana a través del Ministerio de Relaciones Exteriores Italiano y la Región Marche.

CESTAS es una Organización no Gubernamental (ONG) que tiene el reconocimiento de idoneidad del Ministerio de Asuntos Exteriores, y está autorizada a dirigir proyectos de cooperación internacional en países en desarrollo. Asimismo, cuenta con reconocimiento internacional en el rol de promotor de proyectos de cooperación de la Unión Europea y del sistema de agencias internacionales de las Naciones Unidas.

Desde los años '80, esta ONG ha diseñado y ejecutado en América Latina, en conjunto con instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, una serie de programas en el área de integración socioeconómica. Entre ellos, destaca el programa de Intermediación Laboral para Mujeres, conocido como "Clubes de Empleo para Mujeres" (CEM).

Los CEM pretenden vincular las visiones de género y empleo de manera integral, y se han constituido como importantes programas de intervención social destinados a mejorar las condiciones de vida de las mujeres participantes y las comunidades a las que pertenecen.

En Chile, durante la década de los '90, se ejecutó la primera versión de este programa y, en la Argentina, luego de la crisis del 2001, CESTAS introdujo satisfactoriamente la metodología de los CEM a partir del año 2003.

Para obtener información sobre CESTAS, Organizzazione di Cooperazione Internazionale, puede ingresar a [www.cestas.org](http://www.cestas.org)

El objetivo principal de estos Clubes de Empleo es la construcción de puentes entre las mujeres y la posibilidad de integrarse a la vida laboral de manera dependiente, y/ o a través de sus propios emprendimientos.

Los CEM intentan revalorizar y rescatar las habilidades, capacidades y creatividad de las participantes para aumentar su empleabilidad. Para lograrlo, aportan de manera gratuita talleres de formación para el trabajo, entrevistas de orientación laboral, seminarios de capacitación y encuentros periódicos dictados por organizaciones de mujeres con experimentados equipos interdisciplinarios. Además, les ofrecen una extensa red de datos y contactos institucionales con el objetivo de ayudarles a resolver algunas circunstancias puntuales como guardería de niños, apoyo psicosocial, terminación de estudios básicos y capacitación para adquirir competencias específicas apuntando a facilitar la integración económica y social de las participantes.

Los CEM organizan y guían a las mujeres en la búsqueda de un empleo o en la ejecución de un negocio propio. Asimismo, desarrollan en su interior un Área de Empleo que busca establecer y profundizar el vínculo entre las mujeres que asisten a la capacitación y la demanda laboral.

Desde el punto de vista de los empleadores, los CEM se constituyen como un espacio confiable y eficiente donde podrán encontrar una interesante y actualizada Base de datos de Recursos Humanos compuesta por mujeres que han transitado un período de fortalecimiento de competencias laborales y sociales.

Para las mujeres del mundo de trabajo independiente (microempendedoras), los CEM aportan también la capacitación y el financiamiento para conocer y aprender las circunstancias y carac-

terísticas que rodean el lanzamiento y mantenimiento de los emprendimientos.

La capacitación de los CEM otorga a las mujeres las herramientas necesarias para lograr una inserción laboral, y/o el desarrollo de un microemprendimiento. También transfieren las estrategias que les permitirán mantenerse en el puesto de trabajo, o generar ingresos propios. A su vez, es un valioso espacio de reflexión y conocimiento donde compartir experiencias con otras mujeres.

La participación en los CEM también permite a las mujeres:

- Incorporarse a una base de datos de recursos humanos vinculada con el sector empleador.
- Implementar redes propias de relaciones sociales y laborales.
- Actualizarse en cuanto a los requerimientos del mercado laboral.
- Finalizar sus estudios o complementarlos.
- Ejecutar un emprendimiento propio.

En cuanto al sector empleador, este obtiene de los CEM una herramienta útil para implementar en la búsqueda de empleadas y personal fortalecido y capacitado para desarrollar eficientemente un puesto de trabajo.

En fin, la iniciativa se convierte en una red de instituciones avocadas a formar recursos humanos por medio de un programa social destinado a mejorar la calidad de vida de las mujeres a través del trabajo y su inserción.

## **Proceso de Capacitación y Orientación Laboral**

**Etapa 1.** En esta etapa se realiza la selección de las mujeres que van a participar de los CEM. Las aspirantes deben completar formularios de inscripción donde se detallan sus datos personales y su situación laboral y socioeconómica actual, y realizan las primeras entrevistas personales dirigidas a la confección del perfil laboral.

**Etapa 2.** Esta es la etapa de formación y capacitación, que tiene una duración de tres meses. La formación está dirigida a brindar herramientas teóricas y prácticas que son útiles en la búsqueda de empleo, en el mejoramiento de la situación laboral, o en desarrollo o fortalecimiento de un emprendimiento.

La metodología de la capacitación incluye el dictado de talleres, seminarios, encuentros grupales, y entrevistas individuales a cargo de profesionales especializados en psicología, mercado laboral, negocios, recursos humanos, etc.

Las temáticas están dirigidas al descubrimiento y fortalecimiento de las aptitudes y las potencialidades de las participantes, como así también a identificar sus debilidades, con el objeto de especificar el perfil laboral individual, lo que produce un mejor acceso al empleo a través de medios propios.

La metodología también se sustenta en conocimientos que permitan a las mujeres desenvolverse mejor en su vida laboral con herramientas sólidas (derechos laborales, confección de CV, entrevistas de trabajo, etc.).

En definitiva, se trata de brindar una capacitación adecuada que les permita a las mujeres enfrentar con mayores posibilidades el mundo laboral dependiente o autónomo.

El objetivo de esta etapa es la identificación del perfil laboral de cada participante, el cual puede

estar orientado a la búsqueda de un empleo dependiente, o al autoempleo (emprendimientos). Por este motivo, la etapa de formación incluye la capacitación dirigida a los dos ámbitos (trabajo bajo relación de dependencia, y trabajo independiente).

**Etapa 3.** Una vez finalizado el proceso de formación, las participantes son aconsejadas, por los profesionales del CEM, a desarrollar algunas de las 4 líneas de derivación, según sus necesidades y situación personal.

Esta etapa incluye la derivación y el seguimiento -por parte de los profesionales- del desarrollo individual de cada participante, y se propone implementar alguna de las siguientes actividades:

- Búsqueda activa de empleo.
- Nivelación de estudios.
- Capacitación para mejorar las competencias laborales.
- Apoyo Psicosocial.

Los objetivos aquí son aumentar las posibilidades de empleabilidad, asegurar la inserción laboral de las participantes, y/o mejorar las condiciones contractuales en la que ya se encuentra.

Otro aspecto fundamental se concentra en la creación de redes sociales de apoyo que permitan incluir a la mujer trabajadora en los círculos formales de cooperación con pares y con su entorno, favoreciendo así una actitud proactiva en ella hacia el mantenimiento y estabilización en el tiempo de estos lazos que le permitan fortalecer su rol de trabajadora, mediante la socialización de las experiencias vividas al interior del programa.

**Etapa 4.** Área de Empleo. Finalmente, y a la par de la creación de redes sociales propias por parte de cada participante, los CEM desarrollan una “Base de Datos de Recursos Humanos”,

que es uno de los dispositivos más importantes del programa. La meta de la Base de Datos consiste en crear, configurar y consolidar una instancia estable y eficaz de concertación entre ofertas y búsquedas de empleo, permitiendo la colocación de las mujeres de los CEM en el mercado laboral.

## **Caso VIII. El Banco Popular de la Buena Fe (Argentina)**

El Banco Popular de la Buena Fe es una propuesta de la Comisión Nacional de Microcrédito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que promueve el microcrédito para el desarrollo de emprendimientos productivos, de servicio o de venta.

La iniciativa está destinada a emprendedores de los sectores populares de todo el país, que conforman grupos solidarios para acceder al crédito.

De esta forma, el microcrédito se transforma en una herramienta educativa de organización comunitaria y construcción de un entramado social.

### **Objetivos**

- Generar autoempleo y mejorar la calidad de vida de los sectores populares más empobrecidos en el marco del desarrollo local y la economía social.
- Promover la gestión asociada Estado (nacional, provincial y local) - Organizaciones No Gubernamentales.
- Aportar una metodología de trabajo que incentive el fortalecimiento del tejido social, trabajando juntos por una “comunidad organizada”: una comunidad que sea artífice de su propia historia, con sus miembros participando activamente en la transformación social.
- Impulsar la autonomía de cada persona a través de la promoción de sus propias habilidades y saberes que generan trabajo digno. Generar protagonismo en cada uno y en la comunidad en su conjunto.
- Incentivar la capacidad de soñar y de gestar nuevas utopías. Es posible pensar en

un mundo distinto sin excluidos, donde todos tengan oportunidad de un trabajo genuino, acceso a la salud, a la educación y a una vida digna.

- Promover espacios asociativos y redes de gestión asociada para mejorar los procesos de desarrollo local.
- Generar instancias de capacitación para el fortalecimiento de la organización, producción y comercialización de los emprendedores.

### **Proceso del Programa**

El proceso comienza cuando Ministerio de Desarrollo Social transfiere subsidios para la constitución de los Bancos Populares de la Buena Fe a Organizaciones No Gubernamentales, denominadas “Organizaciones Regionales”. Éstas, a su vez, transfieren los fondos (para otorgar los microcréditos y para gastos operativos y de capacitación) a “Organizaciones Locales”, donde se inician y funcionan los Bancos.

Cada Organización Local conforma un Equipo Promotor que tendrá la tarea de capacitar y acompañar a los emprendedores en la formulación de sus respectivos proyectos, verificando su sustentabilidad.

Los emprendedores que quieran recibir el préstamo deben “entrar” en grupos de cinco. Son las personas que conforman cada grupo y su relación las que constituyen la garantía “solidaria”. La palabra empeñada dada por el grupo es garante de cada uno de sus miembros.

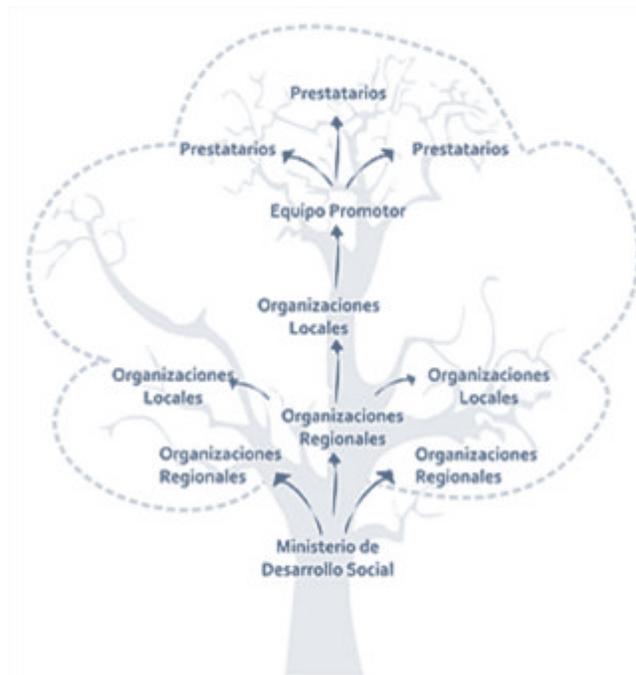
Los préstamos son individuales y de montos pequeños. A medida que se devuelven, se otorga un crédito de mayor monto de modo escalonado. Cada uno de los miembros ingresa con su propio proyecto (productivo, de servicios o reventa) o idea de proyecto, que será desarrollada con el apoyo de los promotores, durante un lapso aproximado de dos meses. Los créditos

se devuelven en 25 pequeñas cuotas semanales, con un interés máximo del 6% anual.

Una vez entregados los créditos, los emprendedores conforman un Centro donde se reúnen semanalmente junto al Equipo Promotor a fin

de devolver sus cuotas, evaluar la marcha de sus proyectos y responder a las diversas problemáticas socio-comunitarias que se planteen. Esta instancia que acompaña todo el desarrollo de los emprendimientos se denomina “Vida de Centro”.

**Cuadro 5.3**  
Actores y proceso del programa



### **¿Quiénes participan?**

- Asociaciones civiles, fundaciones, cooperativas, sindicatos y organizaciones eclesiales y de base que realizan convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para llevar adelante la propuesta.
- Promotores del Banco Popular de la Buena Fe, dirigentes de organizaciones, líderes barriales, estudiantes y profesionales que se capacitan para promover el microcrédito.
- Vecinos que trabajan o sueñan con un emprendimiento propio, que no acceden a crédito bancario y se organizan en grupos solidarios para acceder al microcrédito.

Lo distintivo del “Banquito”, como se lo conoce comúnmente, es la participación de emprendedores, promotores y organizaciones en la formulación, análisis y ajuste de la propuesta.

### **Propuesta metodológica**

El Banco Popular de la Buena Fe desarrolló una metodología específica de trabajo basada en la educación popular, que se sustenta en la reflexión sistemática de la práctica y en el protagonismo de los actores involucrados en el proceso (cada uno con sus propios saberes).

Para el desarrollo de la propuesta se desarrollaron tres instancias formativas, así como manuales de trabajo y rendición de cuentas que facilitan a las organizaciones una guía metodológica para conformar los “bancos”, y un conjunto de propuestas y sugerencias pedagógico-didácticas para trabajar en la comunidad. Esto posibilita un acompañamiento en la puesta en marcha del “Banquito” y una evaluación constante de la tarea realizada por todos los partícipes.

Los manuales generados no tienen como propósito constituirse en receta. El método se inspira en experiencias probadas y en funcionamiento desde hace más de 30 años.

### **Manual de Capacitación I**

El Programa desarrolló un manual para la primera capacitación que tienen los prestatarios que acceden al Banco de la Buena Fe. Esta instancia tiene una duración de dos días y medio, y sus destinatarios son los futuros promotores de las organizaciones locales y sus referentes, así como los de las organizaciones regionales.

Esta capacitación se propone socializar la metodología del Banco Popular de la Buena Fe y generar vínculos entre los promotores de las diferentes organizaciones locales. Finalizado este encuentro, los participantes deben contar con las condiciones mínimas necesarias para poner en marcha el Banquito en su localidad.

### **Objetivos**

- Lograr que los participantes conozcan la metodología del Banquito y puedan apropiarse de ella.
- Establecer vínculos que posibiliten la mística del “Banquito”.
- Enriquecerse a través del intercambio de experiencias.
- Capacitar a los promotores en la planificación e implementación del proyecto.
- Elaborar un análisis de contexto de las localidades y vincularlo a la planificación.
- Vivenciar los diferentes momentos de la vida del Banquito.
- Formar a los participantes para que puedan replicar la experiencia del Banco Popular de la Buena Fe en el territorio en el cual trabaje la organización.

### **Manual de Capacitación II**

Este texto desarrolla la Capacitación II, que tiene una duración de un día y medio. Se lleva a cabo después de que los grupos han transitado por el proceso previo a la recepción del crédito “ los siete pasos”, recibieron sus microcréditos y han ingresado en la vida de centro (aproximadamente 3 meses desde la Capacitación Inicial).

Sus destinatarios son los mismos que asistieron a la capacitación inicial. Esta capacitación se propone reflexionar sobre el camino recorrido, evaluar las diferentes etapas del proceso, aclarar dudas que pudieran surgir, planificar y enriquecer la vida de centro y dejar claro el procedimiento de rendición.

## Objetivos

- Evaluar el camino recorrido desde la capacitación inicial hasta la fecha.
- Reflexionar acerca de los procesos vividos y actores intervinientes para aprender de la experiencia.
- Cultivar la mística y la visión compartida entre las organizaciones locales, equipo de promotores y referentes de la organización regional.
- Desarrollar el conocimiento en Vida del Centro y planificar el contenido de las primeras reuniones.
- Transmitir herramientas que faciliten el monitoreo y rendición de la operatoria.
- Cultivar la mística y la visión compartida entre las organizaciones locales, equipo de promotores, referentes de la organización regional y de emprendedores.
- Evaluar la marcha de los emprendimientos.
- Proyectar una nueva etapa para el Banco en la localidad.

## Manual de Capacitación III

Este manual se centra en la tercera capacitación, que dura dos días y se efectúa a los 12 meses de la primera capacitación. En esta instancia se busca evaluar el camino recorrido, revisar las prácticas y proyectar las etapas que vendrán.

Se realiza aquí un análisis del contexto, los objetivos propuestos y las prácticas realizadas (“Triple diagnóstico”), junto a los participantes de las Capacitaciones previas más algunos emprendedores de los banquitos que estén comprometidos con la experiencia.

## Objetivos

- Evaluar cómo responde el Banquito a la realidad en la cual está inserto.
- Revisar y replantear los objetivos propuestos durante la operatoria.
- Reflexionar acerca de los procesos vividos y de los actores intervinientes para aprender de la experiencia.

## **Caso IX. Mi Primer Empleo (Panamá)**

Mi Primer Empleo es un Programa puesto en vigencia por el Gobierno de Panamá en 2009, a través del Ministerio de Trabajo, y busca brindar a los jóvenes la oportunidad de acceder al mundo laboral por primera vez en diversos campos. Para ello ofrece en una primera etapa cursos de capacitación en construcción, idiomas, atención al cliente, turismo, además de sector automotriz y aeronáutico.

De esta forma el Programa busca, mediante la aplicación de conocimientos técnicos, que los jóvenes adquieran herramientas que les permitan acceder a una primera experiencia laboral, ya sea como autogestión o como colaboradores.

El público beneficiario del programa son jóvenes de 18 a 29 años de edad, que es la franja de mayor impacto en la tasa de desempleo en Panamá.

Concebido en 2 primeras convocatorias realizadas a grupos de 20.000 jóvenes en cada oportunidad, a través de censos previos que se gestionan desde oficinas específicas, también se ha implementado una línea gratuita 0800 de información con alcance nacional que permite indagar sobre las características del Programa.

El promedio de capacitación establecido en esta primera experiencia laboral dura entre uno y seis meses, dependiendo de la complejidad de la capacitación ofrecida. El Programa considera un amplio abanico de capacitaciones que van desde la enseñanza de idioma inglés para trabajar en un call center, hasta cursos de atención al cliente para trabajar en un hotel.

El Programa prevé que una vez concluida la capacitación, el Ministerio de Trabajo aplique una contribución a las empresas que contratan a los jóvenes con un “viático” equivalente a un tercio del sueldo mínimo que corresponda al convenio del sector.

Este apoyo cuenta con fondos asignados al Instituto Nacional de Formación y Capacitación para el Desarrollo Humano, creado en el año 2006 con el objetivo de organizar y mantener un sistema nacional que garantice la formación profesional en ocupaciones requeridas en el proceso de desarrollo nacional.

Los jóvenes beneficiados por el programa, una vez concluida la capacitación correspondiente, alcanzan una categoría de aprendices especiales dentro de las empresas que apoyan al mismo, estableciéndose previamente los resguardos pertinentes para que los jóvenes no sean sujetos de relación laboral con el Estado, y que las empresas no asuman obligación por el pago de ningún tipo de prestación laboral mientras dure el programa.

Paralelamente a la convocatoria de jóvenes, se realiza una convocatoria a empresas interesadas en incorporar a los jóvenes capacitados y entrenados, elemento que también marca una interesante e innovadora forma de gestión del programa ya que permite ampliar el capital social necesario para el éxito del mismo.

“Si no hay trabajo no hay experiencia, y si no hay experiencia se dificulta obtener trabajo. Queremos acabar con ese círculo vicioso”, ha sido una de las frases emblemáticas de funcionarios responsables de la implementación del programa, que sintetiza el sentido que dio origen a “Mi Primer Trabajo” como política de Estado.

Es por ello que buena parte de las esperanzas de miles de jóvenes que se encuentran desempleados en Panamá han sido depositadas en este programa de capacitación, que le brinda una primera experiencia relacionada al campo laboral.

También se han implementado, en paralelo, iniciativas legislativas que permiten la creación de vacantes en el ámbito público a los fines de que sean aprovechadas para la inserción laboral de los jóvenes vinculados al programa. Entre ellas,

cabe mencionar aquella que establece que los funcionarios que tengan 75 años o más deberán retirarse del servicio público para acogerse a su pensión de vejez de la Caja de Seguro Social, salvo aquellos cargos de elección popular y los nombrados por un periodo determinado con anterioridad a la concurrencia de esta condición. Con la salida de los funcionarios que se retiren por edad, las plazas que queden vacantes serán cubiertas por jóvenes profesionales que aspiran a una oportunidad de primer empleo.

La oferta de cursos de capacitación es muy amplia:

- Asistente en inspección y reparación de contenedores.
- Administración de fincas agropecuarias.
- Agente de servicio al cliente, reclamos y telemercadeo.
- Aprendiz técnico en reparación de computadoras.
- Asistente de trámites legales para el registro público.
- Asistente de investigación judicial.
- Asistente en el manejo integral de redes.
- Asistente de programación sql.
- Asistente de recepción de hotel.
- Asistente de topógrafo.
- Asistente básico contable con énfasis en peach tree.
- Asistente en trámites aduaneros.
- Asistente técnico de electricidad residencial.
- Auxiliar en criminalística.
- Auxiliar en reparación de computadoras.
- Auxiliar en trámites aduaneros y manejo de cargas.
- Ayudante de cocina.
- Ayudante general de construcción con énfasis en acabados e instalación de gypsum.
- Buenas prácticas para manejo de fincas agrícolas y ganaderas.
- Confección textil de uniformes escolares.
- Confección y comercialización de ebanistería y artesanía.
- Cuidador de infantes y de niños.
- Curso aeronáutico de piloto teórico.
- Curso de oficiales de inspección y arqueología portuario.
- Diseño, confección y comercialización de productos artesanales.
- Jóvenes emprendedores para el desarrollo.
- Formación teórica y práctica de ordeño de ganado bovino.
- Informática con énfasis en manejo de datos.
- Informática, word, excel y power point avanzado con énfasis en atención al cliente.
- Refrigeración residencial, comercial e industrial.
- Reparación y mantenimiento de motores fuera de borda.
- Salud ocupacional.

- Secretariado con énfasis en servicios multimodales portuarios.
  - Seguridad básica hotelera.
  - Servicio de atención al cliente con énfasis en almacenista general.
  - Servicio de atención al cliente con énfasis en inglés.
- Servicio de atención al cliente con énfasis en turismo.

Para más información, ver la página Web del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral del Gobierno de Panamá: [www.mitradel.gob.pa](http://www.mitradel.gob.pa).

**Caso X. Fortalecimiento de las capacidades empresariales, productivas y comerciales de pequeños productores rurales organizados en Organizaciones Económicas Campesinas (Bolivia)**

El programa, que está en marcha desde 2006, se lleva adelante en los Departamentos de Oruro, Potosí y La Paz. La entidad responsable del proyecto es Strategies for International Development -Bolivia (SID – Bolivia).

El programa está dirigido a pequeños productores rurales organizados llamados Organizaciones Económicas Campesinas (OECA). Por medio de esta iniciativa se busca contribuir a promover un nuevo modelo de desarrollo productivo rural a través de OECAs y mejorar la capacidad empresarial, de producción y comercialización de los pequeños productores rurales.

**El Programa se desarrolla a través de cuatro componentes, a saber:**

**A- Fortalecimiento de la organización y gestión empresarial de las OECA**

Desarrolla las siguientes actividades: (i) diagnóstico de la situación de las OECA con mayor potencial; (ii) capacitación y asistencia técnica en organización empresarial, legalización y elaboración de manuales organizativos; (iii) apoyo en la elaboración de planes de negocio que respondan a necesidades identificadas de sus mercados metas; (iv) apoyo en establecer una estructura empresarial, con áreas separadas de producción y de comercialización en cada OECA; (v) investigación y asistencia técnica en la incorporación de las actividades productivas de las OECA en las cadenas de valor locales.

**B- Mejoramiento de la articulación comercial con mercados**

El programa financia actividades de asistencia técnica y capacitación tales como: (i) estudios de mercado locales y regionales para productos principales en cada departamento; (ii) identificación y contactos con los compradores principales en cada mercado departamental y elaboración de registros actualizados de nuevas demandas; (iii) auto-identificación y sondeos de mercados locales, realizados por los mismos productores; (iv) identificación de las cadenas de valor en cada departamento y apoyo a las OECA en su integración a las mismas; (v) planificación de la producción con base en demandas del mercado, con énfasis en control de calidad, estandarización del producto, empaque, cumplimiento de contratos y ética empresarial; (vi) reuniones, ferias y mesas de negocio con compradores identificados.

**C- Articulación institucional con otros actores de desarrollo rural**

Articulación entre las OECA, los gobiernos municipales y las ONG que trabajen en la zona con actividades de organización, producción y comercialización rural. Conjuntamente con los municipios y las ONG comprometidos a participar en el proyecto, se apoyarán las siguientes actividades: (i) capacitación y asistencia técnica a los actores de los gobiernos municipales, para fomentar una articulación institucional con las OECA; (ii) capacitación y asistencia técnica a las OECA en la aplicación de las competencias y los recursos que tienen los gobiernos municipales, para apoyar a los productores organizados en cada municipio; (iii) desarrollo de talleres de difusión a las ONG sobre las mejores prácticas para vincular a las OECA con sus actuales y nuevos mercados; (iv) producción de material de capacitación para la asistencia técnica a las OECA en temas de desarrollo rural; (v) difusión de los resultados y experiencias del proyecto.

**D- Fortalecimiento de la capacidad de inversión y vinculación con el sector financiero**

Busca que las OECA satisfagan los criterios del sector financiero para obtener financiamiento para sus inversiones productivas, mediante actividades que promueven el conocimiento y acercamiento mutuo de ambas partes. Las actividades incluyen: (i) capacitación a las OECA sobre los criterios de elegibilidad que buscan las instituciones financieras (IF) y los términos y condiciones normales de los préstamos; (ii) capacitación, asesoría y acompañamiento a las OECA sobre cómo utilizar sus planes de negocios y contratos de venta para preparar una

solicitud de financiamiento, presentarla a una IF y negociar un contrato de préstamo; (iii) sensibilización y capacitación a las IF en las zonas de influencia del proyecto, sobre el trabajo con las OECA, y los riesgos y las posibilidades de financiarlas sobre la base de contratos de venta aseguradas.

**Resultados**

Participan del Proyecto más de 130 OECA, beneficiando alrededor de 2.600 familias de pequeños productores rurales.

Más información en <http://www.redetis.org.ar> y <http://www.sidworld.org>

**Caso XI. Prevención de la vinculación de jóvenes de la región del Atrato al conflicto armado a través de la consolidación de una propuesta de educación no formal (Colombia)**

El programa, iniciado en el año 2006, involucra los municipios de Quibdó, Medio Atrato, Vigía del Fuerte, Riosucio y Carmen del Darién y está focalizado en jóvenes rurales de entre 12 y 25 años.

Por medio de esta iniciativa se busca prevenir la vinculación de los jóvenes al conflicto armado a través de la promoción de sus habilidades de participación, liderazgo, deportivas y artísticas.

Se espera beneficiar directamente a 1.146 jóvenes (62% hombres y 38% mujeres) e indirectamente a 10.000 habitantes de las comunidades beneficiarias.

**Acciones**

El programa se desarrolla a través de una pro-

puesta de educación no formal para la promoción de la participación juvenil y la fundamentación artística y deportiva de los jóvenes.

Se busca de esta manera recoger la experiencia educativa del trabajo realizado por los Misioneros Claretianos y proyectarla, regional e institucionalmente, a través de la inversión en infraestructura, la gestión institucional, la capacitación de jóvenes, la realización de encuentros juveniles y la promoción de la organización juvenil.

**Resultados**

- Constitución de 8 centros de formación artística, deportiva y organizativa.
- Constitución de 4 equipos de formación, acompañamiento artístico, deportivo y organizativo.
- Establecimiento de un currículo para la promoción del talento musical y/o de expresión artística de los jóvenes.

## **Caso XII. Prevención y atención de la violencia y la delincuencia juvenil a nivel local (El Salvador)**

El programa fue lanzado en el año 2002 por la Sociedad sin Violencia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. Comprende los distritos de Apopa, Tonacatepeque, Guazapa, Aguilares, y el distrito 6 de San Salvador.

La iniciativa se dirige a niños y jóvenes y el objetivo es desarrollar un modelo local de prevención de la violencia y la delincuencia juvenil, basado en la descentralización, la coordinación interinstitucional y el protagonismo juvenil.

### **Acciones**

En coordinación con los Comités Locales de Apoyo a la Niñez, la Adolescencia y la Juventud se desarrollan diferentes actividades según el grupo de población beneficiado. Entre ellas se encuentran:

#### **Creación de Unidades locales de empleo**

Se crean Unidades Locales de Empleo (ULE) en las casas de la juventud. Estas unidades, a cargo de los jóvenes, constituyen un recurso de intermediación entre la oferta y la demanda laboral en los municipios beneficiados. Se busca incorporar a los jóvenes en situación de riesgo en el campo laboral, empresarial y educacional.

#### **Campaña de sensibilización a favor del desarme**

Busca tanto fortalecer la organización y el conocimiento de los niños y niñas, integrantes del movimiento “Ángeles de la Paz”, como expandir la experiencia a otras escuelas de los municipios beneficiados.

#### **Artes Marciales**

Brinda apoyo a escuelas de artes marciales dirigidas por instructores que tienen a su cargo cuatro escuelas cada uno. El número de integrantes de las escuelas varía, según cada comunidad, desde 30 hasta 80 jóvenes. El horario semanal comprende tres jornadas de dos horas y media cada una.

#### **Talleres libres de arte**

Dirigidos a jóvenes que poseen habilidades artísticas o experiencias en cualquier rama del arte y que se muestran interesados en capacitarse. Las ramas artísticas abordadas son: teatro, literatura, danza, artes plásticas, artesanías, títeres y circo.

#### **Derecho al nombre**

Se desarrollan servicios de orientación legal para el seguimiento, detección y atención de casos relacionados con reconocimiento de hijos, cambio de nombre, rectificación de partidas de nacimiento.

#### **Alianzas**

Un aspecto esencial del proyecto es el enfoque interinstitucional que posee. A continuación se describen algunas de las alianzas principales realizadas.

A nivel gubernamental, participa el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), el Departamento de Previsión Social (Ministerio de Trabajo), la Gerencia de Adolescencia (Ministerio de Salud), el Ministerio de Educación, la Policía Nacional Civil, que a través de las delegaciones locales forman parte de los Comités Locales de Apoyo a la Niñez, Adolescencia y Juventud.

En el ámbito local, están presentes las alcaldías, las Unidades de Salud, los centros escolares, las Iglesias, las casas de la cultura y las organizaciones juveniles.

A su vez participan otras asociaciones, tales como la Asociación Bienestar Yek Ineme, la Asociación para la Capacitación y la Investigación de la Salud Mental (ACISAM), The Catholic Relief Service (CRS), la Fundación María Escalón de Núñez y la Agencia de Desarrollo Local y Oficina de Apoyo al Trabajo (ADEL/OAT).

Más información en <http://www.redetis.org.ar>

### **Caso XIII. Promoción del Empleo Juvenil (América Latina)**

El programa Promoción del Empleo Juvenil en América Latina (PREJAL), fue lanzado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Honduras, México, Perú y República Dominicana. Su duración fue del 2005 al 2009.

El mismo estuvo dirigido a 12.000 jóvenes –ciudadanos de 15 a 24 años de edad- de la población económicamente activa desempleada y subempleada, prestando especial atención a los jóvenes desfavorecidos que se encontraban en la economía informal, para que puedan acceder a un empleo decente y productivo. El programa contemplaba, a su vez, que al menos un 50 % de los jóvenes beneficiarios fueran mujeres.

#### **Objetivos y propósitos**

- Creación de una Red de promoción de empleo juvenil en Latinoamérica mediante el compromiso de gobiernos, empleadores, trabajadores y organizaciones de jóvenes, para desarrollar acciones y políticas en este ámbito prioritario.
- Fomento a la iniciativa emprendedora, la creación de Mipymes y la reducción de la informalidad de jóvenes.
- Análisis de las políticas y programas de creación de empleo para jóvenes en los países cubiertos por el Proyecto.
- Formulación de recomendaciones destinadas a mejorar su funcionamiento.
- Obtención de empleos decentes o ampliación de la empleabilidad de 12.000 jóvenes, preferentemente de sectores desfavorecidos.

#### **Actuaciones**

Por medio del programa se creó una base de información regional y buenas prácticas sobre políticas, programas y acciones para la creación de empleo juvenil.

En cuanto a aspectos puntuales de capacitación y formación, a continuación se resumen algunas de las actuaciones principales realizadas:

Capacitación teórico-práctica en nuevas tecnologías y operaciones bancarias Destinado a alumnos de entre 18 y 24 años de edad, asistentes a escuelas públicas de formación profesional técnica, de nivel socioeconómico bajo/medio, y con alto rendimiento académico en México.

#### **Formación para jóvenes rehabilitados**

Dirigido a jóvenes chilenos de entre 18 y 24 años que superaron con éxito tratamientos de rehabilitación. Ochenta jóvenes (de ambos sexos) de Chile, procedentes de programas de rehabilitación de procesos adictivos, cursaron acciones formativas en materias relacionadas con la electricidad, mecánica, albañilería, ofimática, etc.

#### **Programa de capacitación de aprendices**

Su objetivo fue financiar los costes académicos de jóvenes aprendices con edades entre los 16 y los 18 años, procedentes de zonas de bajo nivel socio económico de Sao Paulo.

#### **Orientación para la transición de la escuela al empleo**

Organización de talleres dirigidos a potenciar la empleabilidad de jóvenes de nivel socioeconómico bajo/medio bajo, que cursaban el último año del colegio secundario en Escuelas Públicas de Buenos Aires.

#### **Empleo juvenil y recursos energéticos**

Entre 100 y 140 estudiantes, de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú realizaron prácticas y

recibieron capacitación en habilidades y competencias en el sector de los recursos energéticos, para facilitar su incorporación al mundo laboral.

Desarrollo de la empleabilidad y de las capacidades técnicas en el área de la seguridad de 1200 jóvenes de Argentina, Chile, Perú y Brasil.

### ***Desarrollo de recursos humanos***

Capacitación a 1.000 jóvenes de ambos sexos, de Argentina, Colombia y Perú en las técnicas básicas para la búsqueda eficaz de empleo (mercado de trabajo oculto, elaboración de currícula). Acciones formativas y prácticas en las empresas.

### ***Empleo juvenil y el mundo del deporte***

Capacitación a 2.000 jóvenes de los sectores sociales más desfavorecidos de Argentina y Chile en actividades deportivas, de orientación profesional, de información sobre oportunidades laborales y en actividades de formación de monitores deportivos, fisioterapeutas, enfermería deportiva, gestores de entidades deportivas, etc.

Más información en <http://www.redetis.org.ar> y <http://www.oitandina.org.pe>

## SECCIÓN 2

**Políticas e instrumentos municipales  
para la promoción del emprendedurismo,  
mipymes y fortalecimiento  
de las cadenas de valor territoriales**



## SECCIÓN 2

### **Políticas e instrumentos municipales para la promoción del emprendedurismo, mipymes y fortalecimiento de las cadenas de valor territoriales**

Son muchos los aspectos que permiten señalar la relación entre el emprendedurismo, las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y el desarrollo económico local. Por un lado, la población económicamente activa –PEA– de Centroamérica y República Dominicana (alrededor de 20.7 millones de personas) crece aproximadamente al 2% anual. Es decir, 414 mil nuevos jóvenes se integran anualmente a la PEA, de los cuales la gran mayoría no logran colocarse ese mismo año en el mercado laboral formal. Las razones van desde la insuficiente oferta laboral existente, hasta las limitaciones en los sistemas educativos que no permiten a estos jóvenes contar con las capacidades requeridas (en términos de conocimientos técnicos, habilidades interpersonales y destrezas generales) solicitadas, la creciente deserción colegial, entre otras.

Al mismo tiempo, el tipo de empleo que crecientemente se requiere en la región supone algún grado de calificación, lo cual limita aún más las posibilidades de muchos de estos jóvenes de incorporarse a este mercado. De esta forma, encontramos una creciente brecha de desempleados jóvenes con poca (o ninguna) experiencia laboral que necesitan generar ingresos para su subsistencia y/o para contribuir económicamente a sus familias.

A la vez, la falta de oportunidades educativas y económicas en las zonas menos desarrolladas (como las pequeñas ciudades, o el ámbito rural), incide decididamente en la emigración de los jóvenes hacia los grandes centros urbanos en busca de tales oportunidades. Sin embargo,

su poca calificación y experiencia laboral, unida a la mayor competencia y requerimientos en las grandes ciudades, reduce aún más sus posibilidades de obtener un trabajo asalariado en el sector formal de la economía. De esta forma, el desarrollo de una actividad económica independiente muchas veces es la única opción disponible de estos jóvenes.

Ante esta realidad, los apoyos necesarios para que estos “emprendedores” puedan implementar y/o consolidar su negocio emergente no existen (o son muy escasos). Por un lado, la poca formación académica y empresarial de estos emprendedores emergentes limita el despliegue de sus potenciales capacidades, y por el otro lado, el sistema financiero requiere de avales, garantías, etc., para hacer efectivo un préstamo; condición casi imposible de cumplir para alguien que acaba de empezar y no cuenta con recursos (o antecedentes) en el mercado. De esta forma, son las propias condiciones del sistema quienes condenan a estos nuevos emprendedores a desarrollar sus negocios en condiciones precarias, y por tanto, con una alta probabilidad de fracasar.

Esta situación es especialmente aguda en el ámbito rural o de ciudades pequeñas, donde las oportunidades son aún inferiores a las que se podrían encontrar en los grandes centros urbanos o aún en las ciudades intermedias. Así, el entorno contribuye a ahogar aún más las posibilidades de crecimiento de estos pequeños emprendimientos. Al mismo tiempo, las mipymes ya establecidas muchas veces no pueden

crecer por estas mismas condiciones, con el agravante que con frecuencia compiten con las grandes empresas (y sus economías de escala), lo que las lleva a orientarse a los segmentos de mercado más pequeños y de menor poder de compra, condenándolos a la subsistencia más que al desarrollo.

A su vez, vemos que la estrategia económica prevaleciente en la región se mantiene alrededor de lo que pueden hacer las grandes empresas, las transnacionales y las maquiladoras; centran el crecimiento en un pequeño grupo de empresas, generalmente concentradas geográficamente y con pocos elementos de articulación con el resto de la economía territorial.

Por tanto, y partiendo de la premisa que el comercio exterior en Centroamérica no puede sostenerse únicamente por las grandes empresas o las maquiladoras como el fundamento de una estrategia de desarrollo: ¿Qué se debe hacer para aumentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas e integrarlas al proceso de internacionalización? ¿Cómo lograr incrementar la competitividad de las empresas de menor tamaño si ellas tienen que competir con otras que viven en economías estructuralmente estables, que cuentan con una serie de beneficios, con instituciones que promueven la actividad empresarial, con una cultura emprendedora, de cooperación y asociacionismo, y finalmente, que tienen la seguridad de que su marco legal e institucional permanecerá estable y es creíble para los ciudadanos (y en particular, para los empresarios), independientemente de cualquier consideración política?

En este contexto, resulta clara la necesidad de analizar a fondo las posibilidades de los gobiernos municipales de potenciar su liderazgo en procesos de DEL a través de políticas y herramientas eficaces. De esta forma, el fortalecimiento de la gestión municipal para el DEL y la competitividad territorial es una etapa importante en el proceso de desarrollo institucional de los

gobiernos locales, hacia sistemas y funciones de gobierno más avanzadas.

Se hace indispensable, entonces, pensar en un conjunto de instrumentos de apoyo que, desde lo local, ejerzan influencia en la mejora de las habilidades y capacidades de los nuevos emprendedores y las mipymes, y de esta forma, detenga (e incluso revierta) el proceso migratorio que se genera en el ámbito local. A la vez, el objetivo es contribuir a la mayor atracción de inversiones, basadas en el fortalecimiento del talento local, en un sistema de apoyos que funcione y promueva un entorno que facilite el desarrollo de los negocios.

Esta es la razón de ser de la segunda sección de esta guía, que busca comenzar a desarrollar ese conjunto de instrumentos, y a la vez, contribuir desde el municipio –como representación clave de lo local- en el proceso de articulación para lograr promover el desarrollo emprendedor en el ámbito de los territorios.

El primer capítulo de esta sección desarrolla el tema del entorno como elemento clave del desarrollo empresarial local. Luego, en los siguientes dos acápites se presenta un marco conceptual básico con énfasis en la teoría del enfoque sistémico y el análisis de los principales actores locales, respectivamente.

Ya luego de todo este contexto, se presentan en dos capítulos un conjunto de políticas e instrumentos para la promoción de las cadenas de valor territoriales, emprendedurismo y mipymes desde la institucionalidad municipal.

Por último, se brinda una breve propuesta de mecanismos de monitoreo y evaluación para los procesos de fomento empresarial.

## Capítulo 6

### El entorno para el desarrollo empresarial local

Un elemento de creciente interés en el desarrollo de las políticas de fomento al emprendedurismo y mipymes es el análisis del entorno. Se ha encontrado que en muchos países la competitividad de las empresas y sus posibilidades de desarrollo en reiteradas ocasiones se ven truncadas por obstáculos en las que ellas no tienen ninguna intervención. Ejemplos de ello son:

1. La infraestructura – muchas veces la ausencia de vías de comunicación en buen estado aumenta los costos de llevar un producto de su zona de origen a los mercados, reduciendo no solo la competitividad del producto, sino los márgenes de beneficios.
2. La burocracia – el exceso de trámites, los costos y tiempo de espera contribuyen al incremento en los costos de la actividad económica.
3. Los servicios públicos - al igual que la infraestructura, su ausencia o mala calidad limita la competitividad de las empresas.

Tan importante como el entorno es conocer la situación de los propios emprendimientos y mipymes en la región, sus características y elementos distintivos. Solo de esa forma podemos conocer mejor nuestro mercado meta y así po-

der ofrecer productos y servicios adecuados a sus demandas, así como el establecer las alianzas y estrategias más pertinentes para lograr su desarrollo. De ahí la importancia de conocer –al menos brevemente- tanto el escenario en que las mipymes y los nuevos emprendimientos llevan a cabo su actividad productiva, como los problemas por los que atraviesan.

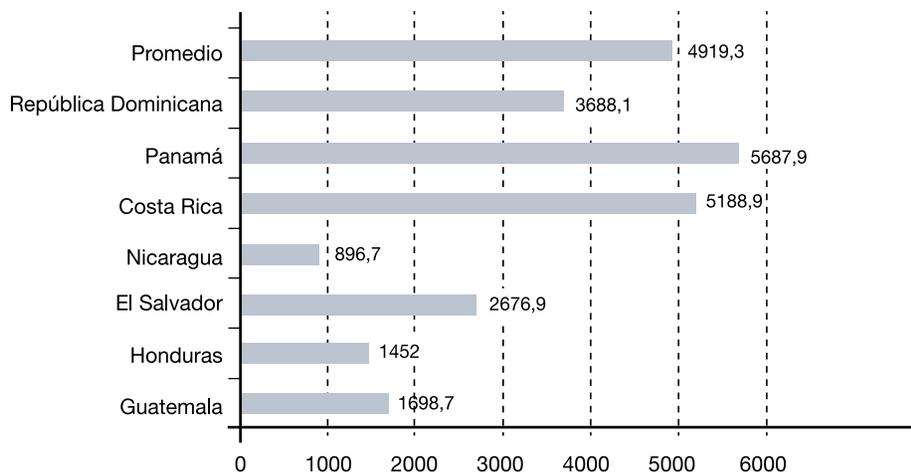
#### 6.1. Consideraciones demográficas, socioeconómicas y de competitividad

Es necesario señalar inicialmente que la región de Centroamérica y República Dominicana comprende más de 546 mil km<sup>2</sup> (2.7% de la superficie de América Latina y el Caribe), con una población de más de 48 millones de habitantes (alrededor del 9% de la población total de la región). En este escenario, cohabitan países con un alto desarrollo humano (desde la perspectiva del índice de desarrollo humano desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD) como Costa Rica (puesto 54) o Panamá (60), junto con otros de desarrollo humano medio como República Dominicana (90), El Salvador (106), Honduras (112), Guatemala (122) y Nicaragua (124), lo que nos permite contar con una variedad de realidades en la región<sup>10</sup>.

---

10. PNUD (2009), Informe de Desarrollo Humano 2009, superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Grupo Mundi Prensa, Nueva York. Pág. 157 y siguientes. En [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf)

**Gráfico 6.1**  
**PIB per cápita en Centroamérica y República Dominicana**  
**2008 (en dólares)**



Fuente: CEPAL, BCIE

En términos de ingreso, el PIB per cápita promedio de la región es inferior a los US\$ 5,000, con variaciones significativas entre los países. Los datos visibilizan no solo su inferioridad respecto al promedio de América Latina (superior a los US\$ 5,000), sino las importantes diferencias al interior de la región (donde por ejemplo, el PIB per cápita del Nicaragua es al menos 6 veces menor que el de Panamá). Estas disparidades se reflejan también en otros indicadores.

El desempleo en Latinoamérica en el 2008<sup>11</sup> fue del 8.5%, mientras que en los países de Centroamérica se observan datos mixtos. En Costa Rica el desempleo fue de 4.8%, en Panamá 6.5%, El Salvador 5.5%, República Dominicana 14.1%, Honduras 4.2%, Nicaragua 8.0%. En todos los casos con los que se cuenta con información, había más personas desempleadas mujeres que

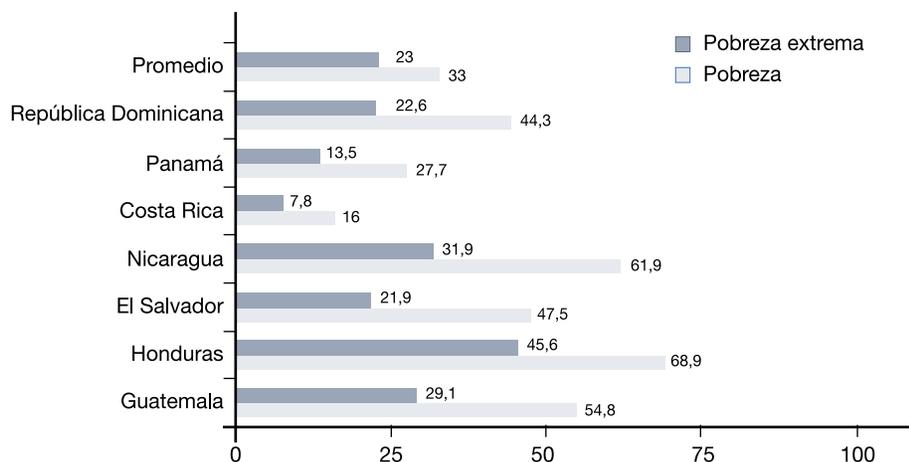
hombres. En el caso de los salarios mínimos (reales), entre el año 2000 y el 2008 hubo mejoras en todos los países salvo en los casos de República Dominicana y El Salvador, donde estos salarios perdieron poder de compra.

En cuanto a la situación de la pobreza (medida por la metodología de necesidades básicas insatisfechas), CEPAL señala que el 33% de la región vivía en situación de pobreza al año 2008, y de ella, el 23% en pobreza extrema.

Entre los diferentes países se encuentra una alta disparidad. Por ejemplo, en Honduras la pobreza rebasa el 68% de la población y la pobreza extrema se encuentra por encima del 45%. A la vez, en Costa Rica la pobreza es de 16% y la pobreza extrema no es superior al 8%. Esto confirma la disparidad de condiciones que se obser-

11. Cifras de Enero a setiembre. OIT (2009). Panorama Laboral 2009. pag. 87.

**Gráfico 6.2**  
Niveles de pobreza en Centroamérica y República Dominicana  
2008\* (en porcentajes)



\* Diferentes años entre 2006 - 2008  
Fuente: CEPAL

van en la región, y que se traducen también en los aspectos económicos y de competitividad.

De lo anterior, encontramos que a lo interno de la región de Centroamérica y República Dominicana existen distintos niveles de desarrollo relativo. Esta afirmación no sólo es respaldada por los datos anteriores, sino que el World Economic Forum<sup>12</sup> (WEFORUM), en su modelo para explicar las 3 etapas del desarrollo económico por las que atraviesan los países, señala que:

- Honduras y Nicaragua se encuentran en la primera etapa de requerimientos básicos,
- Guatemala está en tránsito de la primera etapa (de requerimientos básicos) a la segunda

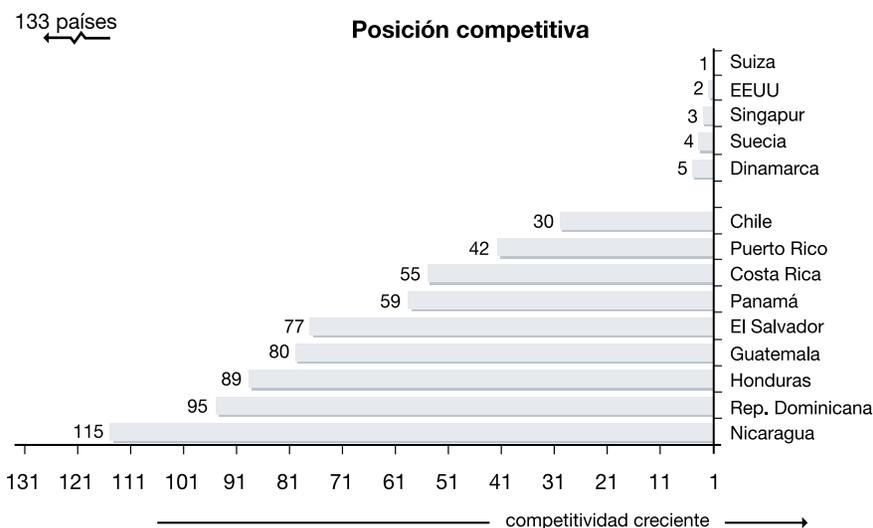
etapa (de activadores de la eficiencia),

- Finalmente, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y El Salvador se encuentran en la segunda etapa de activadores de la eficiencia.

Así, la competitividad de la región se ve reflejada en el siguiente gráfico donde encontramos países como Costa Rica y Panamá (puestos 55 y 59 respectivamente) en ubicaciones favorables del ranking de competitividad del WEFORUM, mientras que otras naciones de la región como Nicaragua o República Dominicana están en posiciones más rezagadas (puestos 115 y 95 de un total de 133 países).

12. Este modelo considera que las economías atraviesan por tres etapas en su proceso de desarrollo económico: (i) requerimientos básicos, asociado a las economías de carácter extractivo y que generan muy poco valor agregado; (ii) activadores de la eficiencia, con una mayor generación de valor y en procesos de consolidar la estructura macroeconómica e institucional; y (iii) factores de innovación y sofisticación, cuando las economías crecen con base en el desarrollo del conocimiento. Más información en [www.weforum.org](http://www.weforum.org) Global Competitiveness Report 2009-2010.

**Gráfico 6.3**  
Competitividad de Centroamérica y República Dominicana



Fuente: World Economic Forum, 2009-2010

Este es el escenario en el que se desenvuelven tanto las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), así como los nuevos emprendimientos de la región. De ahí la importancia de entender el entorno y la situación regional de forma de poder aportar en el desarrollo de instrumentos eficaces para los distintos niveles de desarrollo relativo prevalentes.

## 6.2. Definición y situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes)

En la región no es posible establecer un criterio general, y por tanto, una definición común respecto a la micro, pequeña y mediana empresa. Esto claramente tiene que ver con las disparidades en el grado de desarrollo económico de los países, los distintos tratamientos que reciben las políticas orientadas a las mipymes (en algunos países como acciones de fomento productivo y en otros como parte de la política social), pero también con la falta de cohesión institucional.

Esta última se refleja en la presencia de más de una definición en el propio sector público, o entre el sector público y el privado.

Con estos antecedentes, encontramos grandes dificultades para encontrar información actualizada para todos los países de la situación de las mipymes. Algunas consideraciones al respecto son:

- No existe información uniforme ni actualizada en los países (salvo casos aislados como El Salvador),
- Hay muchos criterios para definirlos (empleo, ventas, activos, e incluso una combinación de ellos), pero el más común es el empleo:

### Los rangos van:

- Micro, en general hasta 5 trabajadores
- Pequeña, desde 5 hasta 50 trabajadores
- Mediana, desde 50 hasta 100 trabajadores

- Se calcula la existencia de más de 18 millones de empresas (entre micro, pequeña, mediana y gran) en Latinoamérica con algún grado de formalidad, mientras que en Centroamérica y República Dominicana este número podría estar alrededor del millón y medio. El número puede ser muy variable en razón del criterio distinto que cada país utiliza para definir la formalidad empresarial.
- Bajo esa consideración, la microempresa es el grupo más grande de empresas en la región (más del 94%). En cuanto a las mipymes (pequeñas y medianas empresas), ellas serían alrededor de setenta y cinco mil (como el 5%) con algún grado de formalidad.
- Las empresas en Centroamérica y República Dominicana están concentradas en el comercio, los hoteles y restaurantes y los servicios (alrededor de 40% en comercio, 25% en hoteles, 13% en servicios, con variaciones entre países). Lo más importante en este punto es que conforme las empresas son más pequeñas, la propensión al comercio y los servicios se hace mayor.
- El promedio de trabajadores por empresa se estima inferior a 3.
- En los países donde existe información, menos del 5% de las mipymes exporta directamente.

En términos de la información disponible, ésta en muchos casos es antigua y no ha sido posible

establecer mecanismos de actualización muestral que permitan contar con buenas aproximaciones a la situación actual de las empresas. Esta es –en principio– responsabilidad de los Institutos de Estadística Nacionales, aunque también del gobierno en su conjunto (particularmente los Ministerios de Industria, Comercio, Economía, etc.). Sin embargo, la cooperación internacional y los organismos multilaterales están trabajando conjuntamente con los gobiernos de varios países con el propósito de mejorar esta situación.

En razón de las realidades previamente presentadas, el grupo más amplio lo constituyen las microempresas en la región, razón por la cual se hace importante presentar algunas de sus características más significativas y señalar al menos algunos aspectos de su problemática. Posteriormente se analizarán también algunos aspectos de la problemática de las mipymes y finalmente –en acápite aparte– de los nuevos emprendimientos.

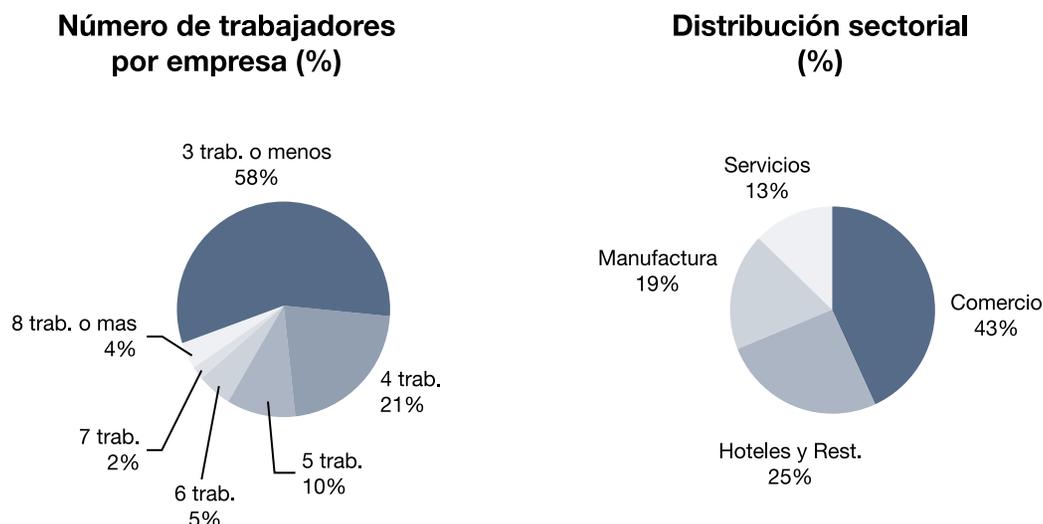
En ese sentido, se hace referencia a los resultados de una investigación realizada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 2008<sup>13</sup> en la que se presenta importante información sobre la situación de las microempresas en Centroamérica y República Dominicana.

En primer lugar, es válido señalar el peso relativo de las microempresas en la actividad económica de la región. Tal como se muestra en el gráfico 6.4 a continuación, las empresas de menor tamaño representan el grueso de las unidades económicas prevalecientes.

---

13. Obando, J., Rojas, L., Zevallos, E. (2008). Características de las Microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana. OIT, San José. Disponible también en el sitio Web de a OIT: [http://web.oit.or.cr/dmdocuments/omi/observa\\_form.pdf](http://web.oit.or.cr/dmdocuments/omi/observa_form.pdf)

**Gráfico 6.4**  
Trabajadores por empresa y distribución sectorial  
en Centroamérica y República Dominicana



*Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008). Características de las Microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana. OIT, San José.*

Específicamente, existe una importante concentración de unidades económicas con sólo 3 trabajadores. A la vez, los sectores preponderantes son el comercio y la hotelería (que incluye también a los restaurantes). Ello nos refiere a una problemática de unidades económicas de poco tamaño en sectores que pueden generar una importante articulación productiva.

Otro aspecto importante es la antigüedad de los pequeños negocios. Sobre esto, al menos un 30% tienen 10 o más años en el mercado, mientras que casi un 40% tienen menos de 6 años. Se identifican así dos segmentos a los que se deben apoyar con diferentes herramientas. Por un lado, las empresas consolidadas (más de 10 años en el mercado), requieren de un conjunto de instrumentos para mejorar su posicionamiento, mejorar su calidad e incursionar en nuevos mercados, entre otros. Por el otro, las

empresas jóvenes necesitan herramientas para poder asentarse en el mercado, conocer mejor a sus clientes, ser más competitivos, ampliar y mejorar sus proveedores, etc., así como capacitación y asistencia técnica en esos ámbitos.

La edad de los empresarios es otro aspecto importante. En la región centroamericana, casi el 50% de los empresarios es mayor de 41 años. Esto refleja una realidad que debe ser traducida en acciones ya que los emprendedores jóvenes y los adultos requieren de diferentes enfoques en las acciones de apoyo.

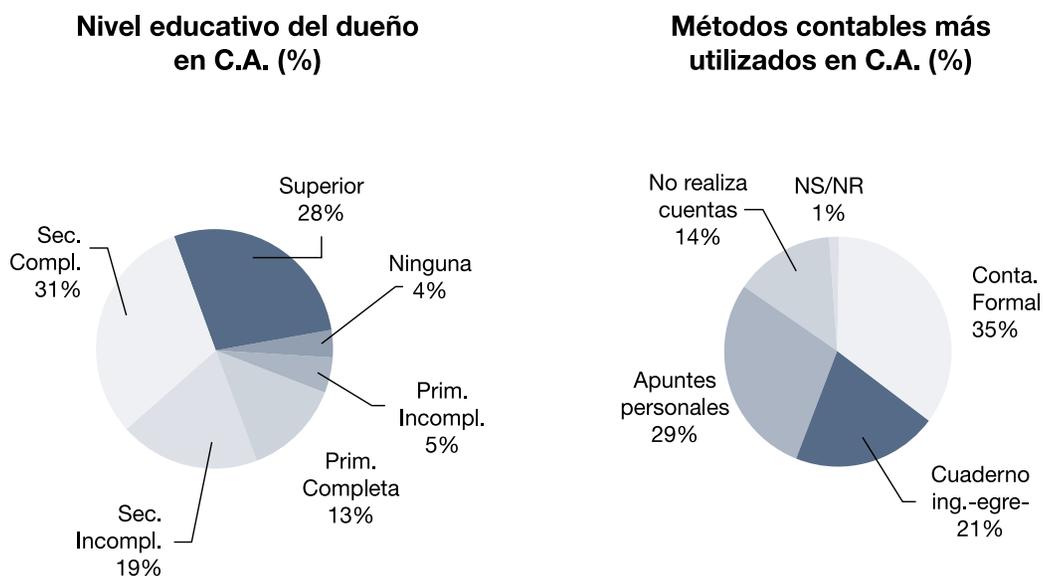
Asimismo, encontramos que en las unidades económicas de menor tamaño, el financiamiento es mayoritariamente propio y sólo en segundo lugar se recurre a las instituciones bancarias (generalmente bajo la forma de crédito personal), y luego son los amigos / parientes o los

proveedores quienes financian la operación. Este es otro aspecto importante a tener en consideración, debido a que muchas veces los recursos propios son insuficientes para desarrollar nuestros proyectos a la escala deseada, lo cual aumenta las posibilidades de fracaso.

De otro lado, la innovación y la educación son factores que van de la mano ya que fue posible identificar una relación directa entre el nivel educativo y la incorporación de innovaciones. En efecto, son quienes cuentan con la mayor educación formal quienes incorporan más innovaciones en su actividad productiva. Esta es una variable a considerar desde la perspectiva de las políticas de fomento educativo.

Como se muestra en el gráfico 6.5, es claro que la educación de los emprendedores es un elemento clave. Por ejemplo, se observa que los emprendedores con mayor educación son también quienes cuentan con prácticas de gestión más desarrolladas (p.e., sus prácticas contables). Al mismo tiempo, son ellos quienes también compran sus insumos utilizando mecanismos de financiamiento, mucho más que quienes no desarrollan un sistema de contabilidad formal. Tradicionalmente, se observa que los emprendedores de menor nivel educativo, no sólo no cuentan con herramientas modernas de gestión, sino que muchas de sus operaciones se llevan a cabo de contado. Ello contribuye también a restringir sus posibilidades de crecimiento en la medida que dependen íntegramente de su flujo de efectivo.

**Gráfico 6.5**  
Educación del dueño de mipyme y uso de contabilidad en Centroamérica y República Dominicana



Fuente: Obando, Rojas, Zevallos (2008). *Características de las Microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana*. OIT, San José.

De esta forma, el mayor nivel educativo no sólo conduce a mejorar las prácticas de gestión al interior de la empresa, sino que ellas se traducen también en sus procesos de negocio y las posibilidades de apalancamiento financiero.

Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta es la presencia de la mujer en la empresa, ya que se observa desde hace varios años una tendencia creciente en la participación de las mujeres en la economía, sobre todo en su incorporación en las unidades económicas de menor tamaño, especialmente las microempresas. Sin embargo, así como es real su creciente participación en la economía, también es cierto que conforme la empresa aumenta de tamaño (en términos de número de trabajadores), la participación de la mujer en puestos de liderazgo se reduce. De esta forma, las mujeres representan al menos el 25% del liderazgo empresarial en la región, siendo este porcentaje mayor en las unidades económicas de menor tamaño. Lo anterior es particularmente visible en actividades económicas como el comercio y los servicios.

Todos los anteriores son algunos rasgos distintivos de las unidades económicas de menor tamaño que son importantes de tener en consideración al momento de iniciar acciones de promoción y fomento empresarial en el ámbito local.

De esta forma, y una vez identificadas algunas características relevantes de los grupos meta, se hace necesario analizar cuál es la problemática de estos estratos empresariales. En esa línea, las (problemáticas) varían de acuerdo al tamaño del negocio.

En el caso de las microempresas<sup>14</sup>, los problemas principales están relacionados con:

- Problemas en la interacción con los trabajadores (alta rotación) ya que no tiende a ha-

ber una buena interrelación con el equipo de trabajo, lo cual incide en malos resultados y rotación del personal. Como consecuencia se incrementan los costos y el tiempo para capacitar a nuevos trabajadores.

- Desactualización tecnológica; la tecnología reciente es normalmente muy costosa y no hay suficiente información respecto de otras más accesibles a las necesidades de los empresarios.
- Poco compromiso por parte de los trabajadores; complementariamente a la primera, se considera que los trabajadores no se comprometen con la empresa. Sin embargo, como en toda relación hay dos partes, es importante conocer las razones por las cuales no se da este compromiso (bajos salarios, malas condiciones laborales, desinformación, etc.)
- Falta de conocimientos administrativos (desorganización administrativa); esta es una autocrítica de los propios empresarios, respecto de sus debilidades en el área administrativa
- Calidad (falta de...); los productos y/o servicios no cuentan con la calidad necesaria como para incursionar en nuevos (y más exigentes) mercados, por lo que la oferta se restringe a mercados de bajos ingresos, lo cual tiene consecuencias en los bajos márgenes de utilidades.

En el caso de las mipymes<sup>15</sup>, se ha encontrado en las investigaciones que los temas claves tienen que ver con:

- La competencia en el mercado interno; al aumentar el tamaño del negocio, la competencia (desleal) del sector informal y el

14. Obando, J., Rojas, L., Zevallos, E. (2008). Op.cit.

15. Zevallos, E. (2007). Restricciones del Entorno a la Competitividad Empresarial en América Latina. Fundes, San José.

contrabando se convierten en factores desestabilizadores de la emergente competitividad de las mipymes.

- El (alto) costo y la (baja) calidad de la infraestructura y los servicios públicos; estos factores incrementan los costos de las empresas y no aportan a mejorar su competitividad. En algunos casos, como el de la infraestructura, su mala calidad genera costos adicionales para producir y sacar el producto al mercado.
- La política (en sus diferentes ámbitos):
  - Las políticas macroeconómicas, no sincronizadas con los objetivos de desarrollo a nivel nacional, regional o local.
  - El funcionamiento del Estado y el marco institucional; la poca institucionalidad y la impunidad o incumplimiento de muchas normas aumenta los costos de la actividad productiva. Casos de ello son la inseguridad ciudadana o el alto costo de hacer cumplir contratos ante el poder judicial.
  - Las políticas de fomento; la poca coordinación institucional hace que en algunos casos existan apoyos redundantes, y en otros, espacios vacíos en las acciones de fomento empresarial. Además, muchos empresarios desconfían del Estado como oferente de servicios de desarrollo empresarial (SDE) en razón de su temor a ser objeto de fiscalización (especialmente quienes se encuentran en la informalidad).
- El acceso al financiamiento; si bien es un problema señalado en todos los casos, más que el acceso, son las condiciones del financiamiento las que inhiben el desarrollo de los negocios. Condiciones exa-

geradas (en el caso de los prestamistas), exceso de requisitos, garantías altas, etc., reducen las posibilidades de lograr acceder a un préstamo.

- La incorporación al comercio exterior; quienes ya han logrado cierto nivel de desarrollo, ven en los trámites de comercio exterior, los costos de transporte, la poca información disponible sobre mercados, requisitos, etc., y sobre todo, el poco acompañamiento en las primeras experiencias de comercio exterior como una limitante a su desarrollo en los mercados internacionales.

Adicionalmente, y desde el lado de las acciones de fomento, ellas –en general- son contempladas con indiferencia (o resistencia) por el sector empresarial, que reconoce como la ausencia de cohesión institucional se traduce en duplicidad, desperdicio de recursos, y animosidad entre las propias instituciones de fomento. Este es un gran desafío para los municipios que deben superar esta visión empresarial (compartida entre unidades económicas de todo tamaño) en aras de lograr acciones efectivas de fomento y mejorar el diálogo público-privado a favor de mejorar las competitividad territorial y de las pequeñas empresas.

Finalmente, en cuanto a las empresas existentes, la información disponible nos permite establecer algunas consideraciones importantes. La primera es el absoluto predominio de la microempresa como la unidad productiva preponderante en la región. Aunque ésta no es una situación diferente del resto del mundo (sea desarrollado o en desarrollo), lo que sí vale la pena señalar es el reducido tamaño medio de estas unidades económicas en Centroamérica. En efecto, aunque no ha sido posible establecer información para todos los países, el tamaño preponderante es inferior a tres trabajadores (para los países con los que se cuenta la información). Este es un factor crucial a analizar al momento de establecer las acciones de fomento pertinentes.



## Capítulo 7

### **EL MARCO CONCEPTUAL: en búsqueda de políticas sustentables de desarrollo local, el enfoque sistémico**

Tal como mencionamos al inicio, las políticas económicas han concentrado su labor en generar las condiciones de estabilidad macroeconómica necesarias para hacer posible la inversión. Con frecuencia se ha considerado que ellas son “suficientes” para obtener los beneficios del intercambio en un contexto de apertura económica, es decir, crecimiento sostenido, generación de empleos, etc.

Sin embargo, luego de la primera generación de reformas correspondientes a la apertura económica y el ajuste macroeconómico, si bien se puede considerar que la estabilidad macroeconómica se ha logrado (o se ha avanzado considerablemente en ese camino), aún no se han generado las reformas suficientes en el ámbito de las instituciones que permitan una competencia en igualdad de condiciones<sup>16</sup>. Así, la estabilidad de nivel macro no ha sido suficiente para crear las condiciones de despegue empresarial del nivel micro. Ante ello, ¿qué es lo que ha hecho falta? Para entender las razones por las cuales esto no ha ocurrido, requerimos un modelo que ayude a explicarlo.

En ese sentido, la competitividad sistémica<sup>17</sup> plantea determinadas condiciones necesarias para hacer “competitiva” a la economía en su conjunto, a través del desarrollo emprendedor. Estas se dan en cuatro áreas o niveles principales (el nivel meta, o de los valores y cultura;

el macro, o de las grandes decisiones y la institucionalidad; el meso, o de las decisiones de política regional y/o sectorial y finalmente el nivel micro, o de las decisiones al interior de la empresa y en sus relaciones con otras empresas), las cuales interactúan permanentemente.

Lo que señala la competitividad sistémica es que para lograr una mayor competitividad, es necesario actuar en todos estos 4 frentes de manera simultánea y permanente.

#### **7.1 Nivel META**

El desarrollo de reformas macroeconómicas sin establecer las capacidades reguladoras y de gobierno (como la reforma del Estado), ni los mecanismos de interacción entre los actores institucionales, no contribuye a la cohesión de las estructuras sociales, y más bien tiende a la desintegración social. Construir la competitividad sistémica va más allá de corregir las condiciones de la estructura macroeconómica, pasa por factores como los que reseñamos a continuación:

- Factores socioculturales y valores: la promoción de una cultura pro-emprendedora. Esto es esencial para determinar las características de una nueva dinámica empresarial.

16. OECD, Reforma Regulatoria en México, Volumen 1, Paris, 1999.

17. Esser, K. y otros (1994), Competitividad Sistémica, competitividad internacional y estrategias requeridas. Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.

- Definir el patrón de organización sociopolítica: supone la presencia de “acuerdos sociales mínimos” acerca del rumbo de la economía y el modelo de desarrollo.
- La estrategia y la política de competencia de los actores sociales: la competitividad internacional surge sólo si una sociedad tiene éxito al establecer un sólido consenso hacia sus metas y desarrolla una estrategia de mediano plazo, sustentada por actores sociales autónomos pero con una meta común.

## 7.2 Nivel MACRO

La competencia, la cooperación y el diálogo social son mecanismos para lograr el objetivo nacional de desarrollarse competitivamente a nivel internacional, y donde el buen funcionamiento de los mercados de bienes y factores es clave para lograr una eficiente asignación de recursos. Para ello, los lineamientos de la competitividad sistémica son:

- Una política monetaria que promueva una estructura económica estable (inflación baja) sin ahogar la inversión a través de tasas de interés excesivamente altas.
- Una política presupuestaria y tributaria que busque, por un lado, un déficit fiscal manejable (compatible con las necesidades del desarrollo), con una política impositiva que estimule la inversión productiva. Esto se logra haciendo que el sistema impositivo sea equitativo/justo, transparente y progresivo.
- Una política de competencia que contribuya a evitar los monopolios (públicos y/o privados), así como el mal uso del poder de mercado.
- Una política comercial que fomente una integración activa (y equitativa) al mercado mundial.

## 7.3 Nivel MESO

Dentro del proceso de ajuste estructural de los ochenta y noventa, tanto las reformas macroeconómicas y la modernización en el nivel micro se plasmaron como únicas variables claves en la búsqueda de la competitividad. De esta forma, el enfoque prevaleciente negó la importancia de construir y expandir regiones económicas. La evidencia internacional mostró que “el mercado” por sí mismo no pudo proveer una estructura óptima de ubicación de factores productivos; como tampoco lo pudo lograr el “Estado intervencionista”. De esta forma, existe una “tercera arena” entre el “mercado” y el “Estado” que debe promover la competitividad, pero en un entorno de justicia y equidad. Esto implica que entre los extremos del dirigismo intervencionista y del “laissez faire” existe un amplio rango de acción para políticas exitosas diseñadas para fortalecer la competitividad de emplazamientos productivos. Algunas de sus características son:

- Una política de infraestructura que asegure que las ventajas competitivas no se frustren por pérdidas en transportes o comunicaciones.
- Una política educativa como mecanismo que debe asegurar una amplia y sólida educación básica para todos los ciudadanos y educación superior para la mayor cantidad posible. Esta última debe diseñarse observando las necesidades de los campos de especialización requeridos por el sector productivo. También la formación técnica debe estar alineada con las necesidades productivas.
- Una política tecnológica que se inserte en la dirección de una amplia difusión de nuevos procesos tecnológicos y conceptos organizacionales que apoyen un proceso de modernización industrial y productiva continua.

- Una política regional que no plantee una distribución uniforme de la industria a través de las distintas regiones, sino más bien un énfasis selectivo en clusters (agrupamientos) industriales / empresariales emergentes.
- El desarrollo de nuevas ramas de la industria, iniciado y estimulado por el gobierno (nacional, y en nuestro caso fundamentalmente local).
- Una política ambiental que asegure que la competitividad llegue vía la efectividad técnica y organizacional y no por medio de la explotación del hombre o la naturaleza. De esta forma se asegura que la eficiencia económica y ecológica se logre simultáneamente.

#### 7.4 Nivel MICRO

Desde el surgimiento de la llamada “best practice” en la producción, la investigación y desarrollo (I&D) al interior de las empresas y la interacción entre empresas. También son esenciales toda una serie de conceptos orientados a mejorar las cadenas de valor, aunque de una manera selectiva. Parte del nuevo proceso también implica eliminar barreras entre departamentos al interior de las empresas e introducir un patrón organizacional orientado a los procesos. Por ello, parte de las acciones para mejorar la competitividad de las empresas implica:

- Que las empresas deben estar en una posición de diseñar e implementar estrategias.
- Que una condición importante para la

competitividad es la capacidad de innovación administrativa.

- Que la competitividad debe basarse en el uso de “buenas prácticas factibles<sup>18</sup>” alrededor de toda la cadena productiva (desarrollo, abastecimiento y existencias, producción, mercadeo).
- Que la competitividad de la empresa se fortalece por su integración a redes tecnológicas (con otras empresas así como con instituciones de investigación y tecnología).
- Que la reorganización de la logística interempresas es un componente importante para aumentar la eficiencia colectiva.
- Que los impulsos innovadores resultado de procesos de aprendizaje, emergen de la interacción entre ofertantes, productores y clientes.

En este sentido, la competitividad de una empresa (tanto de forma individual como colectiva, con sus socios / relaciones de negocios), depende no solo de sus propias capacidades sino también de condiciones que deben darse en el entorno y que pueden fortalecer o no su posición competitiva.

La interacción de los cuatro niveles de la competitividad sistémica facilita el entender las razones por las cuales una empresa que es competitiva, puede no lograr mantener su competitividad por factores fuera de su alcance. La figura 7.1 continuación sintetiza el concepto y visibiliza la interacción necesaria para promover la competitividad del conjunto del sistema económico.

---

18. Este es un concepto acuñado por Albert Berry para hacer referencia a buenas prácticas que pueden replicarse en otros contextos distintos al original.

**Figura 7.1**  
Competitividad Sistémica



La tarea de más largo plazo es la que se refiere al cambio de actitud de la sociedad frente al empresario (nivel meta). La imagen negativa que se tiene del empresario es un factor que inhibe al potencial empresarial de la región; y al mismo tiempo, tiene el efecto de promover fundamentalmente las tareas asalariadas. Ello además es reforzado tanto por nuestros marcos constitucionales, laborales, etc., así como por el arraigamiento en el subconsciente colectivo (aún las mayorías prefieren trabajar para otros que poner su propio negocio). Aunque esta es una labor de largo plazo, es posible actuar desde ahora para lograr cambios incrementales hacia tal meta. Lo anterior también se ve fortalecido por la visión social muy consolidada en la región del Estado como un proveedor “natural” de empleo, bienes y servicios.

En el nivel macro, aunque existen avances significativos, es importante consolidarlos con mejoras en la institucionalidad, un mayor cumplimiento de las leyes y finalmente con una mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas

y las necesidades del desarrollo de los países de la región.

Para ello, las políticas regionales y sectoriales (nivel meso) deben apuntalar hacia los logros macro con una visión de las necesidades geosectoriales, tanto de las mipymes como de los emprendedores; convirtiendo sus necesidades en objetivos estratégicos de las políticas, sobre todo en el ámbito local.

Ello es debido a que las acciones de este nivel son las que pueden incidir de manera más directa en la competitividad de los estratos empresariales y los nuevos emprendimientos, dado que éste es el ambiente donde las empresas operan. Esto implica, por ejemplo, la generación de la infraestructura necesaria para reducir costos a las empresas, haciéndolas, a su vez, más competitivas.

En el nivel micro, debe generarse un esfuerzo permanente y consistente —desde las propias

empresas—para mejorar su competitividad (a partir de un proceso efectivo y continuo de formación –educación continua-) por medio de una cultura orientada a la innovación, sin descuidar al elemento humano como eje y beneficiario del desarrollo económico. Asimismo, los emprendedores deben encontrar los espacios y las oportunidades para hacer realidad sus proyectos. De esta forma, la decisión de emprender debe ser resultado de la identificación de una oportunidad en el mercado, más de la necesidad de generar ingresos por la falta de empleo.

Por ello, al imaginarnos el escenario ideal para un DEL coherente, equilibrado e inclusivo, el

modelo de competitividad sistémica debe identificar rápida y apropiadamente los cuellos de botella en cada uno de los niveles y proponer las políticas, programas, proyectos y acciones relevantes para reducirlos o eliminarlos.

En esa línea, se identifica que es el nivel meso en donde las acciones de carácter municipal tendrían un mayor impacto en nuestros mercados meta (emprendimientos y mipymes), razón por la cual es necesario establecer estrategias que permitan esa coherencia, equilibrio e inclusión de todos los actores relevantes. En ese ámbito, uno de los enfoques que ha mostrado mayores fortalezas es el de las cadenas productivas / de valor.



## Capítulo 8

### Descripción de los actores

En los procesos de desarrollo económico local, no sólo es muy frecuente, sino necesaria, la interacción entre los actores sociales relevantes en los procesos económicos, políticos y sociales. En esa línea, muchas veces surge la duda respecto de quiénes son los actores sociales relevantes en estos procesos, o quiénes deben participar. Cada territorio, por sus características productivas, la presencia de instituciones, el grado de participación ciudadana, entre otras variables, debe determinar quiénes deben intervenir en sus procesos de desarrollo. Sin embargo, como pauta general, establecemos tres grupos de actores que generalmente se encuentran involucrados en tales procesos.

#### 8.1. Sector público

El sector público (municipalidad, gobierno central, organizaciones públicas centralizadas y descentralizadas). Este es probablemente el sector más grande y complejo de todos. Ello no solamente por sus características inherentes y estructura, sino porque muchas veces tiene componentes horizontales, verticales e incluso transversales a los procesos de desarrollo local. En ellos podemos encontrar desde objetivos nacionales (como la reducción de la pobreza y la desigualdad), hasta acciones puntuales y específicas de carácter eminentemente local (como el manejo de desechos o la administración de los mercados). De ahí que la necesidad de coordinación entre ellas sea permanente, y por ello, también se convierte en un desafío de las políticas públicas.

A nivel municipal, se ha identificado para la mayoría de países de la región centroamericana y República Dominicana que actualmente el papel más importante que juegan los gobiernos municipales descansa en la provisión de servicios públicos tales como:

- Construcción y mantenimiento de infraestructura vial
- Recolección / tratamiento de desechos
- Pago de licencias / permisos de funcionamiento
- Administración de servicios (parques y jardines, canchas deportivas, biblioteca municipal, mercados, paradas de autobús, mataderos municipales, policía municipal, etc.)
- Servicio de agua, entre otros

En otros ámbitos municipales, y dependiendo de su nivel de desarrollo (en términos de recursos y capacidades), los municipios también tienen otras funciones, más cercanas a la planeación y desarrollo del territorio. Entre estas otras funciones más especializadas encontramos:

- Planificación urbana y rural
- Oficina de la Mujer, Juventud y Niñez
- Intermediación de empleo
- Seguridad ciudadana
- Oficina municipal de Cultura / Turismo, etc.

Así, encontramos diversos niveles de implementación de acciones en los municipios, de forma que su papel en el desarrollo local puede presentarse como el de un proveedor de servicios básicos, un articulador de acciones o también como un animador del proceso.

El siguiente nivel de desarrollo institucional (en ausencia de gobiernos regionales) es generalmente el gobierno nacional. En este ámbito es que encontramos normalmente la mayor parte de la oferta en cuanto a las políticas públicas de fomento. Estas acciones pueden ejecutarse directamente desde el gobierno, o delegarse a entidades públicas (centralizadas o descentralizadas), así como a proveedores privados. En este punto, las acciones del Estado toman la forma de programas (como los de capacitación, asistencia técnica, etc.), o proyectos (como los de encadenamientos productivos). Pero el gobierno nacional no sólo provee acciones de fomento. Su responsabilidad, tiende a ir en al menos tres direcciones:

- **La institucionalidad;** la construcción y el cumplimiento de las reglas de juego; entre otras, el diseño de las leyes y su implementación. El respeto por la legalidad. En este punto, el mejorar el clima de negocios mediante la presencia de una legislación promotora, estable y creíble permite a la inversión (de todo tamaño) contar con un entorno adecuado para su desarrollo.
- **Las políticas macroeconómicas.** La estabilidad, credibilidad y coherencia de las políticas, no solo entre sí, sino también –y fundamentalmente- con las acciones de carácter sectorial y territorial. Esta coherencia es crítica para poder implementar -con perspectiva de mediano y largo plazo- políticas territoriales estables y orientadas a desarrollar las ventajas competitivas de los territorios.
- **Las políticas de fomento.** Acciones de carácter promotor que buscan desarrollar sectores / regiones / estratos empresariales específicos(as) a través de un conjunto de instrumentos, proyectos y/o programas. Ellos deberían estar articulados tanto con las políticas de nivel macro, como con las acciones de carácter municipal /

local para evitar la duplicidad y promover la complementariedad con otras acciones que –desde el municipio, puedan apuntalar un proceso de desarrollo competitivo local.

Las instituciones de fomento empresarial en esta línea cumplen un papel muy importante como ejecutores / articuladores / gestores de las políticas públicas a nivel local. En este ámbito es donde se encuentra una gran oportunidad de articulación entre estas instancias y los gobiernos municipales, como receptores de las demandas empresariales en el plano del fomento. Las características identificadas en ellas es que pueden actuar en un primer nivel (como ejecutoras directas), en un segundo nivel (como animador de los procesos de desarrollo), o en un tercer nivel (como diseñador de las políticas), donde la ejecución puede estar en sus mismas manos, o cederlas a otras instancias (en el sector público o privado).

## 8.2. Sector privado

Los actores privados son generalmente los agentes generadores de la actividad económica, y por tanto, sus intereses se encuentran claramente establecidos ex – ante. A diferencia del sector público, los actores privados se encuentran más atomizados y sus organizaciones generalmente representan a conjuntos pequeños y específicos, no siempre con una alta representatividad local. En esa línea aparecen desde los empresarios individuales, algunos pocos empresarios (ejemplares) que son considerados como referentes (sea a nivel nacional o en su sector), y las cámaras y gremios empresariales, cuyo papel es fundamentalmente el de representación de su membresía y la defensa de sus intereses. Adicionalmente, estas últimas cuentan con un conjunto de servicios de apoyo para mejorar la competitividad de sus representados.

Tanto los empresarios referentes como los gremios empresariales, pueden jugar un papel muy

importante en el desarrollo local. A partir de sus conocimientos del sector, pueden ejercer la mentoría (consejeros) de los grupos de empresarios que desean incursionar en una cadena productiva. También pueden contribuir a la identificación de los sectores / regiones con las mayores ventajas competitivas, los flujos de inversión, búsqueda de aliados, y labores de promoción de la responsabilidad social empresarial (RSE). Su presencia en los procesos es esencial tanto para la identificación de actividades económicas como para el desarrollo de encadenamientos productivos. Sin embargo, debemos ser conscientes que en muchos territorios los gremios no existen o representan un mínimo de los intereses empresariales. En esos casos, el propio sector público puede contribuir en algunas de estas labores.

A su vez, es fundamental que los procesos de encadenamientos productivos tengan un carácter endógeno, es decir, que provengan de la propia iniciativa empresarial. Es posible que más adelante, sus propias organizaciones de representación así como el sector público puedan contribuir al proceso, pero definitivamente no en la gestación. “El maestro debe esperar a que el discípulo se acerque a él, de lo contrario su voluntad de aprender no será lo suficientemente fuerte como para guiarlo hacia la comprensión y el cambio”<sup>19</sup>.

### **8.3. Actores intermedios**

En el ámbito local, con frecuencia existen muchos más actores participando en los procesos de desarrollo, además los sectores público y privado. Dependiendo del grado de desarrollo relativo del territorio, se puede contar con una amplia variedad de organizaciones intermedias, tales como las organizaciones no-guber-

naméntales (ONGs), las universidades, centros de investigación / tecnología / formación, fundaciones, empresas de consultoría y asesores individuales, etc. Todas ellas con fines muy variados dentro de los procesos de desarrollo (educación, salud, desarrollo económico, inclusión social, género, migración, promoción de mipymes o mipymes, emprendedurismo, sostenibilidad ambiental, etc.). Dada esa amplia gama de objetivos organizacionales, es importante identificar las que tienen objetivos afines a los procesos de encadenamientos y DEL, por lo que la pertinencia de su presencia se encuentra en las fortalezas que puedan ofrecer en tales procesos, así como en la mejora de algunas de las condiciones del entorno competitivo.

Su integración en los procesos constituye también un reto importante en la medida que ellos se encuentran enfocados en sus propios proyectos. Es por ello que los procesos de cabildeo son tan importantes en este ámbito, ya que, como en el propio sector público (generalmente con una agenda propia y poco flexible), es necesario convencer no solo de la relevancia de los proyectos, sino en la contribución de ellos a otros fines (afines a su agenda).

En los procesos de generación de encadenamientos productivos, aparecen nuevos actores no siempre involucrados en los procesos económicos y también nuevas funciones no siempre presentes en los territorios (sobre todo en el ámbito municipal) –y por tanto, nuevas organizaciones- así como nuevas formas de liderazgo local. La importancia de estas últimas reside en su capacidad de negociación, la voluntad para la concertación, una permanente actitud de diálogo, el trabajo en equipo, así como la capacidad y voluntad de generar sinergia con los otros actores sociales en aras de un objetivo común.

---

19. Tomado de Whiteley, Richard (2003). *El Chamán de la Empresa, una fábula empresarial*. Algaba Ediciones, Madrid. Pág.71.

Por ello la importancia de resaltar los siguientes aspectos:

- **Liderazgo:** el desarrollo de estos proyectos requiere de la presencia de personas en condiciones de asumir compromisos, tomar iniciativas y emprender actividades. Esto es una responsabilidad de quienes lideran los procesos de encadenamientos, y que deben permear en otros sectores y organizaciones de una comunidad.
- **Organización:** los procesos de desarrollo local son resultado de un conjunto de acciones previamente definidas donde cada actor juega un papel y en el que la coordinación se convierte en el elemento central del proceso. De ahí la importancia de los acuerdos y la presencia de espacios institucionalizados de articulación horizontal donde los actores tienen la oportunidad de expresarse e interactuar.

- **Conocimiento:** en todo proceso de desarrollo la información es un activo clave. Sin embargo, ella no sirve de nada si no es tratada adecuadamente y genera conocimiento orientado hacia la transformación de las estructuras prevalecientes. De ahí la necesidad de contar con un conjunto de información relevante y oportuna sobre la vocación productiva del territorio, las actividades productivas, el acervo empresarial territorial, etc., para una adecuada toma de decisiones. La información no sistematizada no tiene valor dentro de la estrategia de desarrollo.

Es de la conjunción de estos factores que es posible construir procesos de desarrollo económico local sólidos y con opción de desarrollo. Sin embargo, las condiciones del entorno, y particularmente el rol municipal puede llegar a ser crucial en el desarrollo y sostenibilidad de estas propuestas.

## Capítulo 9

### El papel de las oficinas municipales de apoyo empresarial – la promoción de cadenas de valor

El municipio juega también un rol importante en la medida que el emprendedor probablemente necesita registrar su negocio, lo cual es el primer paso para su operación (no necesariamente para su formalización<sup>20</sup>). En este punto, el municipio puede disponer de un modelo del tipo “oficina de apoyo empresarial” donde el emprendedor no solo puede registrar el negocio, sino también recibir información sobre los otros trámites que requiere, los servicios financieros existentes, los servicios de desarrollo empresarial (capacitación técnica y/o administrativa y de gestión, consultoría, etc.).

Esta oficina supone un papel articulador público-público y público-privado en cuanto a gestión de alianzas e información, provisión y articulación de servicios. En este punto, el primer reto para el municipio es el poder simplificar sus propios procedimientos para que la interacción con el emprendedor sea ágil, cómoda, y de bajo costo. Esto será importante para que el emprendedor tenga la confianza para buscar otro tipo de apoyo en el municipio.

Para lograr potenciar esta oficina, el municipio debe desarrollar al máximo su rol articulador, tanto con el resto del sector público como con el sector privado e intermedio. Con el sector público puede coordinar la intermediación de los otros trámites de registro empresarial, para que todos se realicen en un mismo lugar (el municipio) sin desplazarse a otras dependencias - y

menos fuera del territorio hacia otras ciudades (como ocurre en muchos casos actualmente). También puede coordinar el acopio de información de otras dependencias públicas (como los institutos de capacitación, las agencias de financiamiento, los centros de asesoría, etc.) sobre la oferta de servicios disponibles, las condiciones, los horarios, costos, etc. Con esta información, el propio municipio puede tramitar becas, apoyos o subsidios a los emprendedores / empresarios para capacitarse (con convenios con instituciones de formación), coordinar mejores condiciones con instituciones de financiamiento, etc.

Con el sector privado e intermedio, la labor de coordinación también pasa por el acopio de información de los servicios que ellos prestan, sobre todo desde la perspectiva de la generación de procesos asociativos. Si bien estas iniciativas deben nacer en el territorio, generalmente estas instancias cuentan con metodologías que facilitan y animan los procesos, y de ahí, la importancia de su incorporación. También es esencial que desde esta oficina se pueda acceder fácilmente a información sobre otros servicios de desarrollo empresarial disponibles (financieros y no financieros). En el futuro, y dependiendo del grado de articulación del municipio con los actores, la oficina también podría no solo dar la información sino también iniciar los procesos (financiamiento, servicios de asistencia técnica, consultoría, formación, etc.), desde ella misma.

---

20. Es necesario recordar que se requiere un permiso municipal de operación para iniciar una actividad; otros trámites como registro tributario, seguridad social, empleo, etc., no impiden necesariamente la apertura del negocio.

### **9.1. Proceso para la promoción de cadenas de valor y fomento al emprendedurismo y mipymes desde la institucionalidad municipal**

Tradicionalmente, el papel de las municipalidades en el ámbito territorial ha estado muy limitado a la provisión de servicios públicos básicos (como el cobro de impuestos municipales, recolección / tratamiento de desechos, pago de licencias / permisos de funcionamiento, administración de servicios -parques y jardines, canchas deportivas, biblioteca municipal, mercados, paradas de autobús, mataderos municipales, policía municipal, etc.- entre otros). De esta forma, su papel en el desarrollo económico local ha estado centrado en la mejora del entorno con el fin de facilitar la presencia de condiciones mínimas para la convivencia ciudadana. Sin embargo, acciones directas desde el municipio para la promoción sistemática del desarrollo local han sido escasas normalmente.

Existen factores para explicar lo anterior. En primer lugar, el gobierno local ha sido visto únicamente como generador de servicios públicos (como los señalados anteriormente); en segundo lugar y dado lo previo, el municipio no cuenta con las capacidades requeridas (y muchas veces tampoco los recursos) para darle un giro a su oferta y ampliarla a los temas del desarrollo económico local; finalmente, tampoco ha sido tradicionalmente parte de su mandato. Es recién desde la última década que –como parte de los procesos de descentralización en los países centroamericanos y la República Dominicana- se ha empezado a delegar en los municipios nuevas facultades (en algunos casos, con los recursos necesarios, mientras que en otros varios casos, sin ellos).

Así, estas nuevas responsabilidades de los gobiernos municipales ha implicado entre ellas, las de promover el desarrollo en el ámbito territorial. Éste ha sido un avance significativo debido a que la promoción del DEL es una política que debe

surgir desde lo local. Por ello, el reto consiste en organizar procesos que impacten en el desarrollo del territorio, dada la estructura y funciones municipales prevalecientes. Esto por supuesto con la aspiración a futuro de contar desde el municipio con las capacidades requeridas y los recursos necesarios para una más directa animación del proceso de desarrollo económico local.

Lo anterior configura un nuevo modelo de desarrollo municipal, en donde los procesos asociados al DEL se convierten en el centro del trabajo municipal; y la provisión de servicios es solo “una” de las varias actividades que deben estar lideradas o articuladas desde el municipio.

Así, existen un conjunto amplio de acciones que se requieren para mejorar las condiciones del territorio por medio de procesos coordinados y efectivos de desarrollo económico local. En esta sección de la guía nos vamos a concentrar en las siguientes actuaciones principales que se plantean para promover las cadenas de valor desde la institucionalidad municipal, lo cual supone el trabajo con las empresas existentes en el territorio. Más adelante se tratarán las acciones de fomento emprendedor que implican la promoción de nuevas empresas en el ámbito territorial. Cada una de estas acciones requiere de un tratamiento distinto, en la medida que unas son empresas existentes que tienen problemas y limitaciones, pero también fortalezas y capacidades. En el segundo caso, nos referimos a personas que buscan crear nuevas empresas, y donde el énfasis está en la persona más que en el negocio (que aún no existe).

En los próximos dos capítulos de esta guía se describirán de forma sistemática y ordenada el siguiente proceso, conformado por un conjunto de actuaciones, que al ser gestionadas desde los gobiernos locales, apoyan el desarrollo de las cadenas productivas, emprendedurismo y mipymes en sus territorios. Así pues, por medio de estas acciones (ordenadas como un proceso) se busca fortalecer el desarrollo económico

local, mejorando la información para la toma de decisiones, conociendo la vocación productiva del territorio y su potencial de desarrollo y promoviendo acciones productivas conjuntas.

Dicho proceso se compone por las siguientes actuaciones:

- Gestión de alianzas con fines de fomento empresarial.
- Desarrollo de un sistema de información sobre el territorio.
- Elaboración de un análisis (diagnóstico) del territorio para la identificación de sus ventajas competitivas.
- Identificación y análisis de las cadenas de valor del territorio.
- Monitoreo del tejido empresarial local.
- Incorporación del enfoque de género / juventud / adultos con experiencia al desarrollo empresarial (transversal).
- Apoyo al proceso emprendedor.

## **9.2. Gestión de alianzas con fines de fomento empresarial**

Hemos señalado líneas arriba que, en la actualidad, muchos municipios se dedican sobre todo a actividades de provisión de servicios básicos. En otros casos (los menos), existen ya avances en términos de acciones de desarrollo local.

Los procesos de apoyo al desarrollo en los que los municipios empiezan a intervenir suponen que el personal cuenta con una serie de capacidades requeridas (en términos de conocimientos técnicos, habilidades interpersonales y destrezas generales), que probablemente aún no tienen y que no se pueden desarrollar de la noche a la mañana. Adicionalmente requiere

de recursos económicos para empezar a llevar adelante la nueva política.

Ante esa situación (insuficiencia de capacidades y recursos económicos), la implementación directa de muchas de las acciones de desarrollo no será posible en el corto plazo. Es necesario ir construyendo estas capacidades, a la vez que adquiriendo los recursos económicos para implementarlas. Pero, asimismo, en ese tiempo es necesario empezar a desarrollar acciones de promoción del desarrollo porque los habitantes no pueden esperar. De ahí la necesidad de ir construyendo una serie de alianzas que permitan empezar a diseñar, desarrollar e implementar acciones (sino directa, indirectamente). Estas tienen varios ejes; la mejora del clima de negocios, de las condiciones del entorno, la infraestructura y los servicios públicos, sistemas de información, trámites, etc., además de acciones más enfocadas en mejorar las capacidades empresariales, promover encadenamientos productivos, etc.

Muchas de estas acciones se explicitan más adelante, pero ante la necesidad de empezar a construir, lo primero en la agenda municipal es el establecimiento de alianzas (público-público, público-privado, y público-intermedio).

Las primeras (público-público), son los mecanismos institucionales de coordinación para evitar la duplicación de esfuerzos y recursos entre las organizaciones del Estado, así como las herramientas que ayudan a priorizar algunas obras públicas que se deben desarrollar en los territorios.

Particularmente, estos esfuerzos ayudan en tres direcciones (aunque pueden ser más):

- a. Definen una agenda única de desarrollo local donde se coordinan los esfuerzos de los distintos actores públicos (ministerios, agencias públicas y municipio), eliminando duplicaciones (¿quién hace qué y cómo?),

- b. Ayudan a establecer las prioridades en cuanto a los aportes del Estado como un todo al municipio (en función de las necesidades del mismo). En este ámbito tradicionalmente se ve el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, pero adicionalmente puede tratarse también el apoyo (en formación, asistencia técnica y hasta financiamiento) a través de las instituciones nacionales / regionales de capacitación, la Banca de Desarrollo, entre otros.
- c. Coordinan los procesos de mejora regulatoria estableciendo una ventanilla municipal en la cual se reciben todos los trámites

empresariales (municipales y nacionales), gestionándose desde un solo lugar.

Para ello es indispensable que todos los organismos públicos (oficinas de ministerios, bancos, programas y agencias descentralizadas, etc., además de la propia municipalidad) del territorio tengan una primera reunión –propuesta por el municipio– en la que cada uno presente su trabajo en el territorio (es decir, qué hace cada institución en el municipio, qué programas y acciones implementa, qué información recoge, etc.). Esta reunión debiera tener las siguientes características.

#### **Recuadro 9.1** **Metodología de reunión para fomentar la coordinación interinstitucional pública**

**Objetivo de la reunión:** presentar a la municipalidad en este nuevo rol de promotor del desarrollo local y recoger información de los demás actores públicos del territorio.

**Programa y acciones de la actividad:** (i) Presentación de todos los participantes y facilitador; (ii) Informar sobre el rol impulsor al desarrollo del territorio por parte del municipio, (iii) Se definen varios temas vinculados al desarrollo (económico, social, político, ambiental, etc.), (iv) De cada tema, las instituciones participantes señalan en cuál(es) de ellos se ubica y a qué se dedica puntualmente (puede estar en más de un sector), (v) Se construye un mapa de los actores públicos y sus labores, y (vi) Se pregunta quiénes creen que faltan en esta reunión (para convocarlos más adelante).

**Metodología de trabajo (tarjetas):** El método de facilitación con tarjetas está ya bastante difundido en nuestro medio y se basa en dos criterios clave: 1) la participación de todos/as; y 2) la visualización de las opiniones.

El método de tarjetas responde a que generalmente en las conversaciones grupales siempre hay alguien que monopoliza la conversación y otros que no participan. Además, se tiende a documentar los acuerdos pero no los procesos. Por ello, la ventaja de este método es que todo se documenta y que además todos participan. El método consiste en escribir en tarjetas de colores que se colocan (sobre papel de rotafolio) en un lugar visible para todos los participantes. Las tarjetas sirven para responder preguntas, desarrollar propuestas o dar opiniones, y en la medida de lo posible, se busca el anonimato.

**Materiales:** tarjetas de cartulina (media carta), marcadores, cinta adhesiva y papel para papelógrafo (en función del número de participantes). En el caso de las tarjetas, se requieren al menos 10 por participante.

**Reglas:** (i) Escribir en las tarjetas en forma legible y en un solo lado, (ii) Una respuesta / propuesta / idea por tarjeta, (iii) No más de tres líneas por tarjeta, (iv) El facilitador lee cada tarjeta, (v) El facilitador respeta el anonimato (no pregunta quien escribo tal tarjeta), (vi) Las tarjetas que no tienen que ver con la discusión se colocan en otro papel para ser retomadas luego.

**Desarrollo y resultados del taller:** Para responder, cada participante recibe varias tarjetas en las cuales señala los sectores y las actividades en las que está involucrada la institución. Si el actor no se considera interpretado por los sectores previamente definidos, puede proponer o poner uno nuevo.

Una vez que los participantes emiten sus opiniones al respecto, el facilitador ordena las tarjetas por títulos y razones, como se ve en la figura 9.1 a continuación:

**Figura 9.1**  
Ejemplo de resultados de taller de coordinación interinstitucional

Sectores				
Económico	Social	Empleo	Ambiental	Otro
Acciones				
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Min. Economía (programa x)</li> <li>• Banco x (financiamiento)</li> <li>• Min. Agricultura (desarrollo agrario)</li> <li>• Municipio (progra. desarr. productivo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inst. de la Mujer</li> <li>• Hospital Regional (atención salud)</li> <li>• Municipio (atención mujeres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inst. de la Mujer</li> <li>• Hospital Regional (atención salud)</li> <li>• Municipio (atención mujeres)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Min. Ambiente (permiso ambient.)</li> <li>• Min. Salud (permisos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Policía (prevención del delito)</li> </ul>

Este sería, entonces, el primer mapa de los actores públicos con presencia en el territorio y sus actuaciones. El mapa nos ayudará a saber quién hace qué, dónde hay duplicidad y dónde no hay acciones, y así, podemos empezar a desarrollar las actividades orientadas a definir una agenda única de desarrollo local.

De este mapa se desprenden varias acciones asociadas al desarrollo de alianzas, debido a que ahora los actores conocen quiénes están haciendo cosas parecidas (o iguales), y dónde se requieren acciones. Las primeras alianzas pueden ser –por ejemplo- para definir un solo responsable de las acciones redundantes y empezar a desarrollar acciones donde existen espacios vacíos.

Las alianzas público-privadas<sup>21</sup> básicamente aportan en consolidar la relación entre el municipio, las demás instituciones del Estado y las empresas, mejorando el diálogo entre ellos, y así, la implementación de acciones y nuevas oportunidades de crecimiento. Las razones atienden a que fundamentalmente es el sector privado quien tiene la información de lo que ocurre en el mercado (aunque su información no sea totalmente veraz o completa), la cual sirve para identificar las oportunidades de mejora socioeconómica. De ahí que esta interacción mejore la información de ambos dándole a las políticas de desarrollo un sentido más estratégico (visión pública) y no solamente económico (visión privada). Los gobiernos municipales de esta forma ayudan a coordinar con el sector privado acciones para el cumplimiento de objetivos regionales y locales.

El establecimiento de alianzas público-privado es, entonces, el resultado de procesos de interacción entre estos actores. En esa línea, la primera relación entre el municipio y las empresas se da por medio de los servicios que el municipio les presta, así como de los procesos de formalización por el que las empresas deben pasar y en las que el municipio es el primer paso. Desde este momento la institucionalidad local debe mostrar acciones efectivas hacia sus clientes. Esa primera aproximación es por ello clave para abrir las oportunidades de mayor interacción con estos actores.

Durante la prestación de los servicios señalados en esta guía como pertinentes para promover y animar el desarrollo empresarial, se identificarán varias necesidades de las empresas, tanto en su relación con el Estado (nacional, regional, local), como de mejoras en el clima de negocios (trámites, infraestructura y servicios, etc.). El papel del municipio es identificar en cuáles tiene

injerencia directa y en cuáles pueden contribuir en conjunto con otros actores (locales, regionales, nacionales), y establecer las acciones que se requieran. Para ello, las alianzas pueden ser elementos muy valiosos para empezar a implementar tales acciones, o animar los procesos de desarrollo local.

Específicamente, algunas de las acciones en las que es necesario establecer alianzas pueden ser las siguientes:

- a. Mejorar el sistema regulatorio para simplificar los trámites empresariales a nivel municipal (más adelante también nacional)
- b. Proveer información relevante sobre:
  - i. Oportunidades de negocios
  - ii. Programas de capacitación / asistencia técnica / financiamiento
  - iii. Ofertas y demandas (posibles proveedores y/o compradores)
- c. Atraer inversiones al territorio

Muchas de estas labores no han sido tradicionalmente parte de la oferta de servicios del municipio. El rol de promotor del desarrollo local es relativamente reciente y mientras se construyen las capacidades requeridas y se generan (o transfieren) los recursos necesarios para su implementación, se requiere de empezar a brindar estos servicios de animación al DEL.

Por ello también la importancia de las alianzas público-intermedio (como por ejemplo entre el municipio y las instituciones académicas y de investigación). Las alianzas público-intermedias en este sentido se pueden traducir en acciones concretas hacia las necesidades empresariales, del propio municipio y las universidades.

---

21. Ver DEVLIN, Robert y otros (2010). ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, para una nueva visión estratégica del desarrollo. CEPAL, Santiago, Abril.

Una de las primeras necesidades que son cruciales en los procesos de desarrollo local y promoción empresarial es la presencia de un sistema de información sobre el territorio. Quienes han hecho alguna vez trabajo en el ámbito territorial saben que existe mucha información desperdigada en diferentes oficinas locales, pero no hay nadie con el tiempo y las capacidades requeridas para acopiarla, sistematizarla y transformarla en información útil para la toma de decisiones. A veces, además, no hay mucha disposición a visibilizarla. A esto le podemos sumar los propios estudios e investigaciones que generan las universidades y centros de investigación. Esta es una capacidad natural con la que cuentan tanto las universidades como los centros de investigación y que es necesario poner al servicio del municipio y los actores del territorio.

En general, las alianzas con organizaciones intermedias (que incluyen –además de las universidades y centros de investigación- a las ONGs de desarrollo y otras instituciones de la sociedad civil organizada), permiten contar con conocimientos técnicos, asistencia, formación y algunas veces también financiamiento para el desarrollo de acciones concretas. De ahí que la presencia de alianzas con estas organizaciones sea vital, sobre todo para desarrollar proyectos piloto, iniciar acciones de formación / asistencia técnica, y también para crear o mejorar las capacidades institucionales requeridas en las municipalidades.

### **9.3. Desarrollo de un sistema de información sobre el territorio**

Una vez establecidas las alianzas entre los diversos actores locales, es posible empezar a articular las acciones necesarias para el desarrollo. El primero de ellos es contar con un sistema de información sobre el territorio que nos de luces sobre las actividades productivas, el empleo, los sectores económicos y sociales, etc.

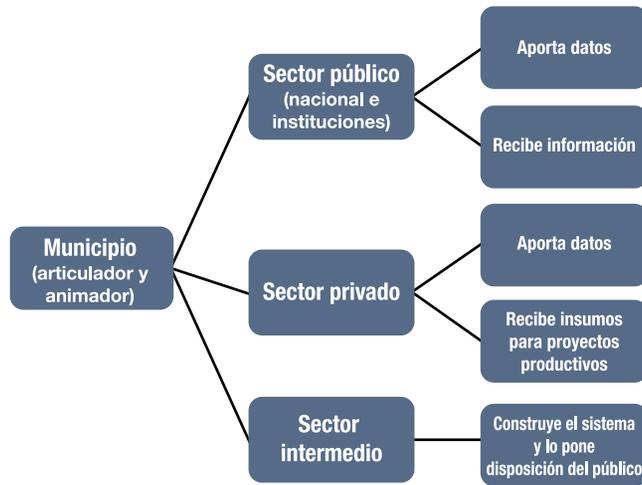
El desarrollo de un sistema de información sobre

el territorio supone la presencia de un espacio (virtual) que centralice toda la información que se genera desde las diversas dependencias públicas (idealmente debería poder articular canales de difusión de la información que se crea tanto en el sector privado como eventualmente también en las organizaciones intermedias –como universidades, ONGs, centros de investigación, etc.-). La presencia de información de base sistematizada sobre el territorio se convierte en un valioso activo para trabajar en la identificación de ventajas competitivas territoriales y la mejora del clima de negocios.

Teniendo en mente las labores tradicionales del municipio y el perfil de una unidad de este tipo; no es una labor que en el corto plazo sea fácil ejecutarse en el municipio. Sin embargo, es posible articular con universidades y centros de investigación independientes la creación de una herramienta que pueda contener la información disponible, procesarla y hacerla pública. En esa perspectiva, el papel del municipio es de articulación (alianzas) con las diversas dependencias públicas y de relacionamiento más estrecho con el sector privado e intermedio como beneficiarios (y a la vez, proveedores de insumos para la construcción de este sistema).

En la siguiente figura se establece una opción respecto de cómo trabajar de manera articulada entre el municipio, el sector público (ministerios e instituciones de fomento), el sector privado (gremios y cámaras, así como empresarios individuales), y el sector intermedio como desarrollador del sistema (representado por las universidades y/o centros de investigación – sin excluir a otros potenciales oferentes de información). En este modelo, el municipio se convierte en el animador y articulador del proceso, coordinando la entrega de información para la construcción de un sistema de información consensuado entre los actores que aglutina los datos dispersos y los convierte en información relevante para la toma de decisiones.

**Figura 9.2**  
Sistema de información territorial



Fuente: Elaboración propia.

Dado que muchos procesos de DEL abarcan más de un municipio, lo ideal es que este sistema pueda generarse a nivel intermunicipal. Además, es común que los datos que recogen los ministerios u otras instituciones públicas tengan una escala más amplia a la municipal, por lo que el desarrollo de un sistema de este tipo contribuirá también a la estandarización de la información.

Sobre el tipo de información que se recoge, el

objetivo del sistema es poder contar con la información más variada posible, no solo del entorno económico y los sectores productivos, sino también del área social (educación y salud), servicios públicos e infraestructura, seguridad pública, entre otros. Adicionalmente, el sistema debe recoger los estudios y proyectos publicados realizados sobre el municipio, como fuentes secundarias de información. Una lista preliminar puede ser la siguiente:

**Cuadro 9.1**  
 Datos para el sistema de información territorial

Información	Descripción
<b>Aspectos político institucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• División política</li> <li>• Superficie y población (urbana y rural)</li> <li>• Algunos temas de gobernabilidad (con mediciones de carácter cualitativo basadas en entrevistas con expertos)</li> </ul>
<b>Indicadores económicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIB (ingreso) municipal</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Informalidad</li> <li>• Producción sectorial</li> <li>• Estratos empresariales (micro, pequeña, mediana, gran empresa)</li> </ul>
<b>Sectores productivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad económica por sector (agro, industria, comercio ,servicios, otros)</li> <li>• Agro - Superficie cultivada y productividad media</li> <li>• Industria - Producción y tipos de productos</li> <li>• Comercia – por mayor y menor</li> <li>• Servicios – profesionales / personales</li> <li>• Otros -</li> </ul>
<b>Indicadores sociales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esperanza de vida al nacer / mortalidad infantil</li> <li>• Indicadores de pobreza (PIB per cápita, ingreso promedio –campo / ciudad, población por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema)</li> <li>• Analfabetismo y niveles educativos</li> <li>• Género (participación de la mujer en la actividad económica)</li> </ul>
<b>Servicios públicos / infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua y alcantarillado</li> <li>• Luz</li> <li>• Telefonía (fina y móvil)</li> <li>• Internet</li> <li>• Vías de acceso (carreteras, trenes, aeropuertos y puertos)</li> </ul>
<b>Medio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tipo de clima y suelos</li> <li>• Características de las zonas y relieve</li> <li>• Amenazas naturales</li> <li>• Fuentes de contaminación</li> <li>• Recursos naturales</li> </ul>
<b>Políticas públicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas públicas existentes en el territorio</li> <li>• Económicas</li> <li>• Sociales</li> <li>• Ambientales</li> <li>• Institucionales</li> <li>• Otras</li> </ul>

Con esta información es posible poder identificar adecuadamente las condiciones del entorno prevalecientes en el territorio, como un insumo básico para posteriormente empezar a trabajar en la definición preliminar de los sectores relevantes a ser apoyados en términos, preferiblemente, de cadenas de valor. Sobre este tema se hablará en las siguientes secciones de la guía.

#### **9.4. Elaboración de un análisis (diagnóstico) del territorio para la identificación de sus ventajas competitivas**

El contar con el insumo básico generado por el sistema de información facilita la construcción de análisis y diagnósticos del territorio para la identificación de sus ventajas competitivas. Esta investigación contribuye a conocer mejor los sectores económicos prevalecientes en el ámbito local y sus ventajas competitivas (actuales y potenciales), así como condiciones del entorno que permitirán construir condiciones favorables a la inversión y el clima de negocios. Los puntos que se deben indagar son los siguientes:

1. Las actividades económicas vigentes en el territorio (incluyendo las que se dan en las zonas periféricas al municipio)
  - a. Actividades desarrolladas en el pasado y las razones del abandono.
  - b. Actividades económicas potenciales, basadas en la disponibilidad de recursos naturales, entorno escénico, valores culturales, entre otras.
  - c. Si existen actividades agrícolas, la proporción sembrada respecto del total de la superficie del municipio.
  - d. Actividades en sectores como comercio, servicios, manufactura, etc., y su contribución a los ingresos del territorio y al empleo.

2. Los principales bienes y servicios desarrollados en el territorio
3. Identificar la base empresarial vigente (cuántas empresas existen y cuántas son micro, pequeñas, medianas y grandes, también la dimensión del autoempleo), así como su distribución sectorial.
4. El nivel de escolaridad promedio en el municipio, la oferta educativa (pública y privada) y en qué niveles (primaria, secundaria, terciaria y técnica / vocacional).
5. La situación de la infraestructura (vial, ferroviaria, marítima y aérea), de servicios públicos (luz, agua, alcantarillado).
6. La oferta de salud (número de camas disponibles, médicos).
7. Identificar las principales políticas públicas y programas privados de apoyo a los procesos de desarrollo económico y social.

Con esta información es posible establecer no solo hechos relevantes respecto de la actividad económica, sino también las ventajas competitivas de territorio y las condiciones del entorno que pueden contribuir (o no) a la generación de valor y la atracción de inversiones.

En esa línea, es importante no centrarse exclusivamente en la información del municipio en la medida que en los procesos de desarrollo económico, tales como los encadenamientos productivos y las cadenas de valor, generalmente son extra-territoriales, es decir, abarcan más de un municipio. Por ello la importancia de que estos sistemas de información y análisis territoriales se desarrollen conjuntamente entre territorios involucrados en las mismas cadenas.

De ahí la necesidad del trabajo colaborativo, la articulación público-público en diferentes niveles e igualmente la público-privada. Estudios de

este tipo generalmente no es posible que surjan solamente desde el municipio. Aquí nuevamente aparece la necesidad de articulación entre los gobiernos locales, el sector privado y el intermedio en la medida que la información generada servirá como mecanismo de atracción de inversiones, para priorizar acciones públicas, y como fuente de información y referencia común.

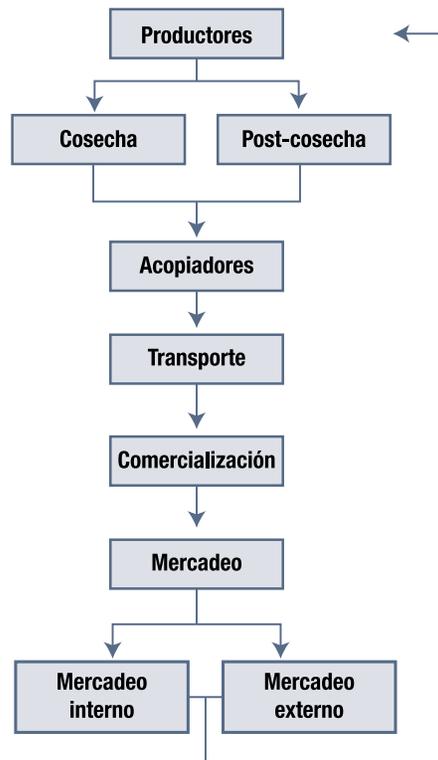
### 9.5. Identificación y análisis de las cadenas de valor del territorio

Hay un concepto inicial, previo al de cadenas de valor, que es el de encadenamientos productivos. Éste surge de los denominados “distritos industriales”, categoría que se genera en Italia y se ocupa de definir las interacciones entre (pequeñas) empresas en un entorno (localidad) dado. Esta interacción entre empresas fue vis-

ta como una forma alternativa de desarrollo a los modelos prevalecientes (de tipo fordista – producción en serie donde la empresa produce todo lo que necesita para desarrollar el bien principal). La ventaja identificada tuvo que ver con la mejora en la productividad total mediante la división del trabajo entre las propias pequeñas empresas de la cadena.

En ese sentido, la cadena productiva se ve como un sistema conformado por la interacción (directa o indirecta) entre diversos participantes (generalmente pequeñas empresas) en la producción de bienes y servicios, desde la adquisición de los insumos y bienes intermedios, su transformación y hasta el consumo final. La siguiente figura representa una cadena productiva agrícola.

**Figura 9.3**  
Ejemplo de cadena productiva agrícola



Fuente: *Cultiva-sa.blogspot.com*

Como se puede apreciar, cada eslabón de la cadena puede representar a una o varias unidades productivas que interactúan para producir y luego colocar el producto en el mercado.

A lo largo del tiempo, se ha encontrado que no son sólo estas (pequeñas) empresas quienes interactúan entre sí, también se ha identificado la presencia de una institucionalidad alineada con esos objetivos integradores de las empresas. De esta forma, el concepto de cadena ha evolucionado hasta considerarse como aglomeraciones de empresas localizadas en un territorio con cierto grado de especialización productiva y que mantienen vínculos (que facilitan su articulación, interacción, cooperación, innovación y aprendizaje mutuo) entre ellas, y con otros actores tales como gobiernos locales, asociaciones, ONGs, entre otras, logrando como resultado de ello una mayor eficiencia colectiva.

Otro de sus aspectos positivos es que el trabajo colaborativo entre empresas permite generar un volumen de producción que aisladamente no sería posible, facilitando su entrada a mercados más grandes y exigentes. La colaboración e interacción permanente permiten el aprendizaje,

la especialización y una mayor capacidad de gestión empresarial.

Con este espíritu, más recientemente se ha desarrollado el concepto de cadena de valor, a través del cual se profundiza en las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena, extendiendo el concepto por encima de las empresas individuales, para identificar a los eslabones de transformación, producción, y distribución en distintas empresas, pensando en cadenas de valor globales, donde las relaciones entre las empresas (y al interior de las mismas) pueden influir en el desempeño de las propias empresas locales.

Esto significa en la práctica que las actividades para elaborar un bien o servicio, no necesariamente las tiene que desarrollar una sola empresa, o varias en un mismo territorio, sino que ellas pueden trabajar conjuntamente con otras muchas que le suministran insumos, bienes intermedios, servicios de transformación, almacenamiento, distribución, etc., y que a través de este conjunto de relaciones (encadenamientos), es que se convierten los insumos en bienes hasta llevarlos al consumidor final.

### Recuadro 9.2 Actividades primarias y servicios de apoyo en las cadenas de valor

Para producir un bien o servicio es necesario llevar a cabo un conjunto de actividades de transformación que en cada eslabón le agregan valor al producto, desde la recepción y distribución de las materias primas necesarias (logística interna), el proceso de transformación de las mismas para convertirlas en un bien o servicio (operaciones), su almacenamiento y posterior distribución (logística externa), el proceso de mercadeo que da a conocer el producto en el mercado (mercadeo y ventas) hasta finalmente los servicios posteriores que le aseguran al cliente que si el producto no satisface la promesa podrá ser devuelto o cambiado por uno nuevo (servicio posventa). Todas ellas son denominadas actividades primarias y en cada una de ellas se agrega valor para el cliente.

Pero para lograr desarrollar todas las actividades antes señaladas que transforman insumos y materias primas en productos finales para el consumo, es necesario contar con un conjunto de servicios de apoyo que facilitan su desarrollo. En primer lugar, se requiere contar con una infraestructura organizacional (que aporta la planeación estratégica, contabilidad, finanzas, etc.), una gestión de recursos humanos (que se encarga de contratar el personal para hacer las tareas requeridas), el proceso de proveeduría (a través del cual se compran los materiales e insumos), la investigación y el desarrollo (a través de la cual se obtiene la tecnología, se mejora y emplea para la innovación), etc.

Así pues, lo que originalmente se pensaba como el trabajo de una empresa en la actualidad puede ser desarrollada por muchas, cada una de ella especializada en un eslabón distinto (o varios) de la cadena.

Gráficamente esto puede verse de la siguiente manera:



De lo anterior se desprende que el otro factor identificado como clave en el desarrollo de las cadenas de valor es la presencia de redes. El trabajo en red facilita muchos intercambios (de información, bienes y servicios, conocimientos, etc.), mejorando la posición competitiva conjunta de las empresas. Estas redes no sólo son de empresas, también puede intervenir el sector público (el municipio por ejemplo), o las organizaciones intermedias (como ONGs). Las redes pueden promoverse por medio de alianzas (documentadas o de facto, y de los tipos anteriormente señalados), mediante las cuales pueden lograrse mejores condiciones para las empresas. Es importante conocer en este punto que existen básicamente dos formas de trabajo en red: las redes horizontales y las redes verticales.

- **Redes horizontales:** son alianzas entre un grupo de empresas que ofrecen el mismo producto o servicio; cooperando entre sí en algunas actividades (como compras conjuntas), aunque a la vez también compiten en algunos mercados
- **Redes verticales:** al igual que en el caso anterior, son alianzas entre empresas, pero en este caso ellas se ubican en distintas posiciones de la cadena productiva (p.e. como proveedores de insumos y productores) y se asocian para alcanzar ventajas competitivas que no podrían obtener de forma individual. En estos casos, se da una relación entre la empresa cliente y la empresa proveedora.

Aunque el trabajo en red trae muchos beneficios, el implementarlo, es decir, desarrollar asociaciones para trabajar conjuntamente, no es un proceso trivial. Por ello debemos conocer e identificar los incentivos que ellos podrían tener para el trabajo colectivo. ¿Qué es lo que hace que un empresario tenga interés en trabajar con otros (que probablemente son competencia en otro contexto)? Ciertamente, la posibilidad de generar beneficios individuales es uno de ellos

(independientemente de si el otro también obtiene beneficios). Si hay un beneficio mayor en trabajar colectivamente del que habría trabajando individualmente, seguramente eso allanaría el camino a la asociación. Algunos de los incentivos privados que beneficiarían directamente a las pequeñas empresas podrían ser: (i) compra de insumos más baratos; (ii) mayores facilidades de acceso al financiamiento y capacitación; (iii) reducciones impositivas; (iv) mayores ventas por promoción conjunta de productos o acceso a mercados más grandes; entre otros.

Para iniciar el trabajo con cadenas de valor, se debe empezar por el proceso de selección de las mismas, el análisis de su competitividad, la identificación de cuellos de botella o problemas más importantes, y su posterior análisis para encontrar soluciones que las hagan más eficientes. Lo anterior permite plantear una estrategia de competitividad para estas cadenas, que involucra un conjunto de acciones directas e indirectas. El diseño e implementación de la cadena es un proceso posterior que involucra el juicio experto, ya no solo de los miembros de la cadena, sino de otros actores externos que ayudan a identificar las soluciones más factibles (dada la situación, recursos y capacidades en la zona). Finalmente la presencia de un sistema de monitoreo y evaluación permite poder detener y enmendar el rumbo si en algún momento el proyecto se desvía de su meta. La figura a continuación ilustra el proceso que pasaremos a explicar.

**Figura 9.4**  
Proceso de selección y desarrollo de las cadenas de valor



Fuente: Elaboración propia.

### 9.5.1. Identificación de las cadenas de valor en el territorio

La identificación de las posibles cadenas de valor del territorio surge como una consecuencia natural de la información desarrollada en los puntos anteriores (el sistema de información y fundamentalmente del diagnóstico del territorio). De esa información se identifican las actividades que se han dejado de realizar en la zona (y que en su momento pudieron ser el soporte económico de la misma) y también los productos / servicios existentes en la región y las actividades potenciales, tanto las basadas en los recursos humanos como en los naturales disponibles (es decir, el pasado, el presente y el futuro).

Para este punto se debería contar mínimamente con una lista de cadenas de valor existentes o potenciales a desarrollar. El trabajo siguiente es establecer los criterios para definir qué cadenas

tienen mayor potencial de desarrollo y posteriormente generar políticas para su promoción.

Sin embargo, si no tenemos disponible esta información (sea porque el sistema de información no se ha implementado aún, los diagnósticos no están listos, o cualquier otra causa), es posible establecer algunas actividades que nos faciliten el contar con el listado base de potenciales actividades y avanzar en el diagnóstico (bajo un esquema participativo).

Lo importante en la definición de potenciales cadenas, es contar con la más amplia participación de los sectores productivos y sociales, así como la cooperación internacional y actores identificados en el territorio como relevantes (p.e. los representantes de las iglesias, asociaciones de desarrollo, representantes de colegios y universidades, etc.).

Una vez identificada la lista de actores sociales, debemos llevar a cabo actividades participativas con los diferentes sectores ahí representados (seguramente políticos, productivos y sociales del municipio). En un principio, lo mejor es que sean actividades separadas, es decir, una reunión sólo con el sector público (equipo municipal, personal de instituciones públicas afincadas en el territorio, etc.) y otra sólo con el sector privado (empresarios de diferentes sectores y tamaños de empresa, representantes de gremios y cámaras empresariales). Probablemente una más con representantes de la sociedad civil organizada (asociaciones civiles, ONGs, centros de estudios superiores, colegios técnicos, etc.).

Cada una de estas actividades tiene un objetivo común: identificar el potencial productivo del territorio. Sin embargo, cada reunión nos aportará

diferentes perspectivas e información adicional para empezar a trabajar en las cadenas identificadas (y avaladas por los distintos actores sociales).

Será necesario entonces establecer mínimo dos reuniones (una con el sector privado y otra con el sector público). Dependiendo de la importancia relativa de la cooperación internacional, ONGs, centros de investigación, universidades, asociaciones de desarrollo, etc., en el territorio, se convoca una tercera reunión con estos actores. Si no es posible separar a cada grupo, será necesario entonces trabajar con ellos conjuntamente. Lo que hay que tomar en cuenta es que es posible que en las reuniones separadas las personas expresen sus puntos de vista con mayor libertad, y probablemente en la conjunta (sobre todo si es la primera), se cohíban de hacerlo.

### Recuadro 9.3

#### Taller para la identificación de cadenas de valor

**Objetivo:** identificar las principales cadenas de valor existentes en el territorio que se podrían apoyar.

**Programa y acciones del taller:** (i) Presentación de todos los presentes y facilitador/a; (ii) Informar sobre la necesidad de impulsar el desarrollo del territorio basado en actividades económicas que generen “valor”, (iii) Explicación sobre qué es una cadena de valor. El facilitador da una breve exposición al respecto (basado en la información de esta guía); (iv) Realización de las siguientes preguntas a las mesas de trabajo: ¿Cuáles son las actividades productivas que pueden y deberían desarrollarse más en el territorio? ¿Por qué esas actividades productivas? (en tarjetas aparte), y (v) Preguntar quiénes creen que faltan en esta reunión (esta última pregunta nos permite conocer qué otros actores no fueron convocados y son considerados relevantes para siguientes reuniones).

**Enfoque participativo:** se busca la mayor participación porque ella favorece el compromiso activo de los actores y permite un diálogo abierto y transparente entre todos. Además, las diversas visiones mejoran la probabilidad de identificar más posibilidades disponibles. Finalmente, su presencia implica también compromiso dado que ellos perciben que sus opiniones y puntos de vista son escuchadas.

**Apoyo municipal:** vital en el liderazgo y legitimación del proceso y para la definición de los invitados en función del papel que ejercen en sus distintos ámbitos de

acción. También es muy positivo si es posible obtener ayuda de organizaciones empresariales y otras de la sociedad civil, ya que ayudan a triangular información.

**Metodología de trabajo (tarjetas):** Tal como se señaló en anteriores recuadros, el método de facilitación con tarjetas será el utilizado en las actividades masivas, debido a que basa en dos criterios clave: la participación de todos y en la visualización de las opiniones. El método consiste en escribir en tarjetas de colores que se colocan (sobre papel de rotafolio) en un lugar visible para todos los participantes. Las tarjetas sirven para responder preguntas, desarrollar propuestas o dar opiniones, y en la medida de lo posible, se busca el anonimato.

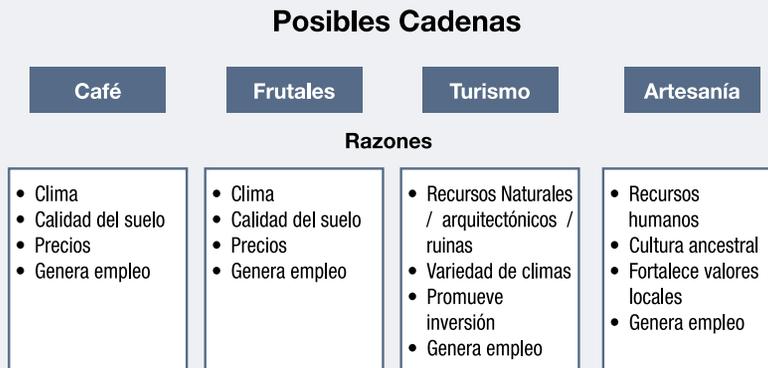
**Materiales:** tarjetas de cartulina (media carta), marcadores, cinta adhesiva y papel para papelógrafo (en función del número de participantes). En el caso de las tarjetas, se requieren al menos 10 por participante.

**Reglas:** (i) Escribir en las tarjetas en forma legible y en un solo lado, (ii) Una respuesta / propuesta / idea por tarjeta, (iii) No más de tres líneas por tarjeta, (iv) El facilitador lee cada tarjeta, (v) El facilitador respeta el anonimato (no pregunta quién escribió tal tarjeta), (vi) Las tarjetas que no tienen que ver con la discusión se colocan en otro papel para ser retomadas luego.

**Desarrollo y resultados del taller:** Luego de la presentación y de la explicación del facilitador respecto a lo que se entiende por una cadena de valor, el facilitador indaga sobre las actividades más relevantes que se desarrollan o pueden desarrollarse en el territorio. Para ello, cada participante recibe varias tarjetas en las cuales señala las actividades que considera relevantes y las razones de ello. Para identificar sus argumentos, se numera igual la tarjeta que señala la cadena y la(s) tarjeta(s) que presenta las razones.

Una vez que los participantes emiten sus opiniones al respecto, el facilitador ordena las tarjetas por títulos y razones, como se ve en la figura 9.5 a continuación:

**Figura 9.5**  
Ejemplos de opiniones de participantes



Dado que esta actividad se realizará en tres momentos distintos, y a su vez, con tres grupos distintos (sector público, privado e intermedio), contaremos con tres listas. Una vez establecidas las tres listas, se convoca nuevamente a un subconjunto de los actores que participaron en estas actividades, y además, se agrega a quienes se estableció que debieron participar y no fueron convocados, y entre todos, se definirán las cadenas de valor que de manera prioritaria serán incluidas (generalmente no más de 5) durante la etapa de análisis e implementación. A continuación se explicará con mayor detalle cómo se puede realizar la priorización final.

**NOTA:** Es importante señalar que cada uno de estos grupos de trabajo (público, privado e intermedio) no puede ser menor a 10 personas y no mayor a 20 (con el fin de que se pueda manejar bien el taller).

### 9.5.2. Valoración de impacto y factibilidad: proceso de selección de las cadenas prioritarias

Ya habiendo identificado las cadenas de valor en el territorio, el siguiente paso consiste en seleccionar aquellas que se apoyarían de manera prioritaria. Para ello, lo primero que es necesario definir es un conjunto de criterios de elección que brinden los lineamientos para dicha selección.

Durante el ejercicio previamente descrito, los participantes a los talleres indirectamente establecieron algunos de estos criterios. Así que además de estos, se les puede agregar los siguientes 4 ejes, los cuales reflejan lo aprendido por medio de buenas prácticas internacionales. Estos 4 ejes de criterios son genéricos (para cualquier tipo de cadena), y sus componentes pueden ser utilizados en sí mismos como criterios, facilitando así el proceso de valoración.

Así pues, esta metodología de selección con base a criterios<sup>22</sup> lo que busca es determinar los niveles de competitividad potencial de un grupo

de cadenas previamente identificadas. Asimismo, lo que se hace es valorar cuáles cadenas maximizarán el impacto de los recursos que serán invertidos.

1. **Eje 1, potencial competitivo:** este eje se asocia a un incremento significativo del empleo e ingreso resultado del crecimiento de la cadena identificada. Para este ítem algunos criterios pueden ser:
  - a. Participación de la cadena en el mercado
  - b. Análisis de la competencia y productos sustitutos
  - c. Condiciones del entorno (incluyendo infraestructura, ambiente político y social)
  - d. Compromiso de los grupos de interés “stakeholders”
  - e. Crecimiento y oportunidades de mercado

22. Tomado de: [http://apps.develebridge.net/amap/index.php/Value\\_Chain\\_Development](http://apps.develebridge.net/amap/index.php/Value_Chain_Development) Value Chain Development Wiki.

- 2. Eje 2, impacto potencial:** supone que la selección de la cadena logre el impacto deseado en el grupo objetivo (que en este caso pueden ser las micro y pequeñas empresas, las comunidades, las mujeres, otros actores relevantes, etc.). Por ejemplo, el crecimiento productivo en sectores con una alta tasa de participación de microempresas y mipymes tiene un impacto directo mayor en la reducción de la pobreza que otros sectores o industrias con menor o mínimo impacto sobre las comunidades. En ese sentido, el criterio orientado hacia las mipymes es una forma de ver incrementar el crecimiento con equidad. Entre los criterios asociados están:
- a. Generación de empleos decentes para residentes
  - b. Generación de ingreso local
  - c. Nivel de encadenamientos productivos
  - d. Participación y crecimiento de micro y pequeñas empresas
- 3. Eje 3, temas transversales:** tanto el gobierno local como otros actores normalmente tienen interés particular, no solo en orientar los recursos a actividades que estimulen el crecimiento económico como tal, sino también otros aspectos puntuales como pueden ser la educación y salud, promover el trabajo en jóvenes, la equidad de género, o la sostenibilidad ambiental. Algunos de estos criterios asociados<sup>23</sup>:
- a. Promoción de procesos productivos ambientalmente sostenibles
  - b. Articulación con comunidades indígenas / campesinas
  - c. Participación de mipymes en la cadena
  - d. Promoción del empleo de jóvenes / mujeres
  - e. Promoción del acervo cultural local
- 4. Eje 4, liderazgo empresarial:** este concepto es fundamental porque hace referencia a la voluntad de una o más empresas (normalmente grandes pero también medianas) para invertir tiempo y/o recursos (incluyendo otros activos intangibles tales como su influencia social y política, contribuciones intelectuales, etc.), para mejorar la competitividad de la cadena de valor y así incrementar los beneficios para las mipymes y las comunidades. A modo de ejemplo:
- a. Número de empresas (grandes o medianas) líderes interesadas en colaborar
  - b. Grado de colaboración entre empresas (trabajo conjunto)
  - c. Compromiso de las empresas líderes de contribuir en la participación de las mipymes en sus cadenas de valor / nuevas cadenas

El proceso propuesto para la selección final de las cadenas conlleva convocar de nuevo a los tres grupos, pero esta vez de manera conjunta -público, privado e intermedio- para presentarles la lista de cadenas identificadas en las reuniones previas, y por medio de una dinámica

---

23. Para este análisis también se basa en la Metodología de las 5 Fuerzas de Porter, que se describirá más adelante en la guía.

que a continuación se describirá, se establece la lista final de cadenas a desarrollar. Este ejercicio consiste en el señalamiento de las cadenas bajo la herramienta de Impacto y Factibilidad.

- Voluntad de las empresas líderes de invertir e incrementar la competitividad de sus empresas proveedoras / distribuidoras

Para las cadenas listadas por el facilitador (y que son resultado de las reuniones anteriores), se presenta una lista de criterios considerados como los más relevantes para promover su desarrollo (estos son una combinación de las razones establecidas en las primeras actividades y el criterio experto del facilitador, con base en la lista de cuatro criterios señalada anteriormente). Siguiendo con el ejemplo trabajado anteriormente, de manera hipotética estos criterios podrían ser:

- Condiciones del entorno
- Generación de empleo (especialmente de jóvenes y mujeres)
- Generación de ingreso
- Participación de micro y pequeñas empresas en la cadena
- Compromiso de los líderes empresariales
- Articulación con comunidades locales / campesinas

Para medir el impacto y factibilidad para cada una de las cadenas de la lista, los participantes definen el nivel de impacto de fortalecer la cadena de determinado bien (producto / servicio), y al mismo tiempo, qué tan factible es hacerlo.

Así pues, para cada cadena se hace una valoración de cada uno de los criterios con base en una escala de 1 a 5, donde 1 representa que promover esa cadena tendrá un impacto nulo o mínimo y 5 significa la promoción de la cadena será de máximo impacto (en función de cada criterio en específico).

En términos de la factibilidad, se debe analizar la viabilidad de desarrollar la cadena midiendo igualmente en una escala de 1 a 5, donde 1 significa que no es factible apoyar a la cadena y 5 que es totalmente factible apoyarla / desarrollarla.

El siguiente cuadro resume las valoraciones a utilizar durante el ejercicio.

### Cuadro 9.2

Tabla para valoración de análisis impacto/factibilidad

<b>IMPACTO</b>	1 = mínimo o nulo impacto 2 = impacto muy bajo 3 = impacto mediano 4 = impacto alto 5 = un gran (máximo) impacto
<b>FACTIBILIDAD</b>	1 = no es factible 2 = es muy poco factible 3 = posiblemente es factible 4 = es relativamente factible 5 = es totalmente factible

Es importante recalcar que, al momento de la evaluación los participantes, deben tener claro de antemano el significado del concepto de cadena, así como los criterios establecidos para la valoración. Recuerde que cada cadena se evalúa de manera independiente y que cada persona vota en función del criterio de acuerdo a su percepción personal de la cadena. Al final, todos los datos se ponen en una tabla y se obtiene el promedio de cada criterio. La ventaja es que de esta manera se llega a conocer también la percepción de cuál es la variable que tendrá mayor impacto por cada cadena.

Como el ejercicio se hace para cada cadena de manera individual (cada participante vota por separado para cada una de las cadenas), se

suman todas las valoraciones individuales para cada variable y se dividen entre el número de participantes.

En el caso del ejemplo del cuadro 9.3 (a continuación), la cadena de café tiene una valoración de 18.3 (de un máximo posible de 30 puntos – 5 para cada criterio); y el criterio que mayor valor obtuvo es de la “participación de la micro y pequeña empresa” (4). Como ven, cada persona vota, señalando un número para cada criterio. Al final se suman los votos por criterio y se dividen entre el número de personas (promedio). Por ejemplo, en el caso de la “Generación de empleo (especialmente de jóvenes y mujeres)”<sup>24</sup> en el pie de página se visualiza el resultado paso a paso.

**Cuadro 9.3**  
Ejemplo de tabla para valoración del impacto de la cadena del café

IMPACTO	Cadena del Café				
	Persona 1	Persona 2	....	Persona N	PROMEDIO
Generación de empleo (especialmente de jóvenes y mujeres)	4	3	2	1	3
Generación de ingreso	3	4	3	2	3
Participación de micro y pequeñas empresas en la cadena	5	5	3	3	4
Compromiso de los líderes (patrocinadores)	2	3	4	4	3.3
Articulación con comunidades nativas / campesinas	2	2	3	5	3
Voluntad de las empresas líderes de invertir e incrementar la competitividad de sus empresas proveedoras / distribuidoras PYME	3	1	2	4	2.5
<b>TOTAL</b>					<b>18.8</b>

24. Por ejemplo, si en el grupo hay 4 personas, a primera vota 4, la segunda 3, la tercera 2 y la cuarta 1; entonces la operación sería: **Generación de empleo... = (4+3+2+1) / 4 = 2.5**

Este mismo ejercicio se hace con todas las cadenas presentadas. Como es de esperarse, la cadena que tenga el mayor valor promedio es la que debe desarrollarse primero. Entre las tres que tienen la mayor votación, se analiza también cuáles son los criterios que tienen la mayor votación, para ayudarnos en el análisis de la cadena, ya una vez identificada. Por último, y habiendo establecido el impacto para cada una de las cadenas, se procede a cuantificar la factibilidad.

El proceso de votación es más sencillo para evaluar la factibilidad de las cadenas. Así pues, el proceso conlleva simplemente en preguntarle a los participantes, también en una escala de 1 a 5, qué tan factible es llevar a cabo / desarrollar la cadena (dada toda la información antes presentada). Igualmente todos votan para cada cadena y se obtiene el promedio sumando todos los puntajes y dividiéndolos entre el número de votantes. Ese será el valor de la variable factibilidad (ver siguiente ejemplo).

#### Cuadro 9.4

Ejemplo de tabla para valoración de la factibilidad de desarrollar la cadena del café

FACTIBILIDAD	Cadena del Café				PROMEDIO
	Persona 1	Persona 2	....	Persona N	
¿Qué tan factible es desarrollar la cadena del café?	4	4	3	2	3.3

Una vez que se hace el ejercicio para cada cadena, se copian los resultados en un papelógrafo y se presentan –al menos- las cinco más votadas. De ellas, las tres que tengan la mejor combinación de impacto y factibilidad son las que deben desarrollarse.

A manera de recomendación final, lo mejor es no desechar la información de este proceso al

concluirlo, ya que es posible que –al momento de la implementación- se puedan dar factores no previstos que imposibiliten el desarrollar algunas de las cadenas “ganadoras”, por lo que debemos tener claridad de cuáles son las que siguen en la lista (y por qué).

El cuadro 9.5 a continuación es un ejemplo de cómo quedaría la tabla final.

**Cuadro 9.5**  
Ejemplo de valoración total para elección de cadenas

	Café	Frutales	Turismo	Artesanía	Frijol
Gen. Empleo	3	2	1	2	5
Gen. Ingreso	3	2	2	2	3.3
Part. Mipyme	4	2	3	2	4
Compromiso	3.3	3	4	1	2.5
Articulación Comunidad	3	5	4	2	2
Voluntad líderes	2.5	3	5	3	3.3
<b>Total</b>	<b>18.8</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>20.1</b>

Así, en el ejemplo las cadenas más votadas son las del frijol, turismo y café, las cuales serían entonces seleccionadas si todas comparten niveles suficientes de factibilidad; en el caso de que el nivel de factibilidad de alguna fuera muy bajo, lo mejor es descartarla y priorizar la siguiente con mayor puntaje. Una vez identificadas las cadenas, ahora es necesario empezar a desarrollar el análisis de las mismas y la estrategia de competitividad para el territorio basada en ellas.

### 9.5.3.- Análisis de las cadenas de valor en el territorio: mapeo de los eslabones de la cadena

Ya hemos logrado reuniones valiosas entre los diferentes sectores económicos y sociales del territorio para identificar y priorizar las cadenas de valor a desarrollar. Ahora el siguiente paso es aprovechar la inercia colectiva para poder analizar más a fondo las cadenas priorizadas, establecer los problemas prevalecientes y plantear algunas soluciones. Sin lugar a dudas la idea es seguir trabajando de manera participativa para afianzar los vínculos entre actores, clarificar la

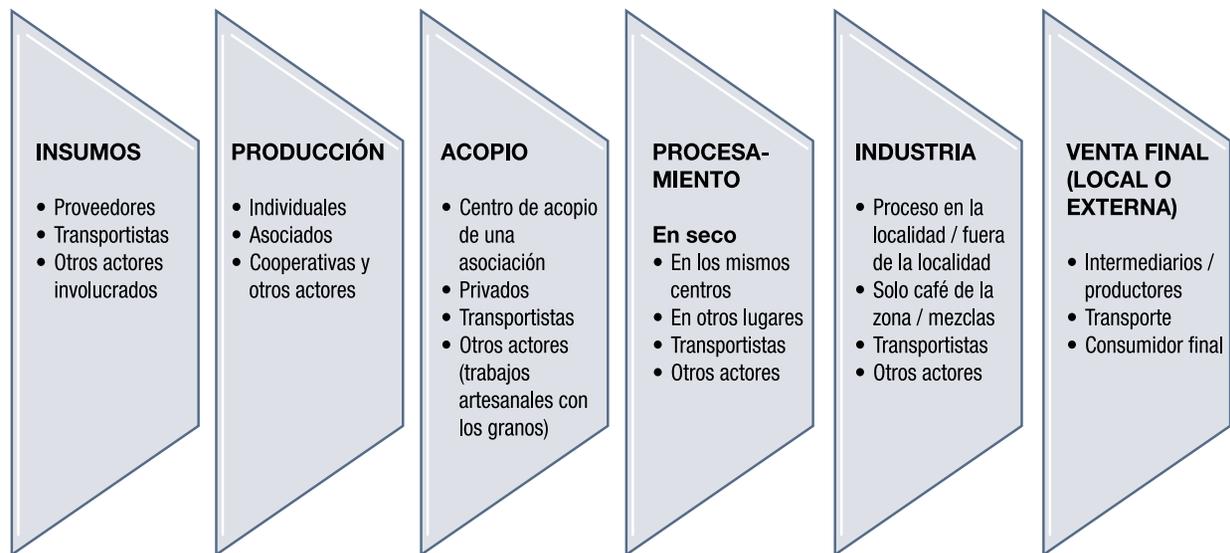
problemática, transparentar los hechos relevantes y buscar soluciones compartidas.

Serán necesarias un par de reuniones por cada cadena, donde deben participar los empresarios (como productores, proveedores, etc.), las instituciones públicas e intermedias que tienen que ver con la cadena para analizar y plantear soluciones. Ya con las listas de participantes anteriores es posible identificar algunos actores de cada cadena y pedirles a ellos mismos ayuda para convocar a otros actores relevantes de las mismas.

Lo primero que se debe hacer es mapear la cadena para conocer sus eslabones, lo cual es muy importante porque luego se buscará, por medio de la metodología de las 5 fuerzas de Porter (ver más adelante), analizar las áreas de mejora en cada eslabón.

Para ello, el equipo moderador empieza la reunión presentando una figura como el que se muestra a continuación, el cual representa la información que se podría presentar como una primera aproximación de los eslabones de la cadena en cuestión.

**Figura 9.5**  
Ejemplo de eslabones de la cadena del café

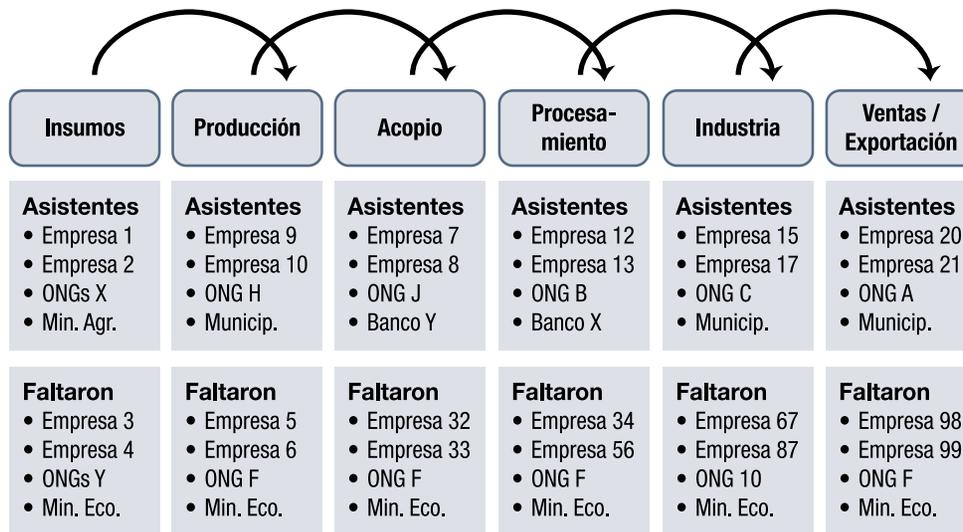


*Fuente: Elaboración propia.*

Luego se le solicita a los participantes de la actividad que se presenten y señalen a qué eslabón de la cadena pertenecen. Si consideran que el eslabón al que pertenecen no se encuentra graficado, se solicita que lo incorporen. Así, cada participante ayuda a validar la cadena ilustrada. También, para identificar a todos los actores de

los distintos eslabones de la cadena, se les solicita a los participantes que señalen quién no está y debería estar en la reunión, y que a su vez, es parte de su eslabón (o de otros). Algo como lo señalado en la siguiente figura sería el resultado de dicho ejercicio.

**Figura 9.6**  
Ejemplo de cadena del café



Fuente: Elaboración propia.

Así, cuando todos se han identificado, tenemos una figura de la cadena (y todos sus eslabones), con los actores presentes y donde se ubican en cada eslabón (pueden estar en más de uno). Así, hemos completado la primera tarea. Las personas que faltaron, serán invitadas a la siguiente reunión.

La tarea siguiente consiste en -utilizando la metodología de las 5 fuerzas de Porter- identificar las áreas de mejora de la cadena en cada eslabón. El análisis de las 5 fuerzas se explica basado en la información que se presenta a continuación.

#### 9.5.4. Análisis de las cadenas de valor en el territorio: Metodología de las 5 fuerzas de Porter

Este es un concepto analítico desarrollado por Michael Porter<sup>25</sup>, muy útil para analizar la posición competitiva de la cadena, y en nuestro caso, para identificar los aspectos de mejora en los diferentes eslabones de la cadena de valor (otro enfoque alternativo / complementario puede ser el análisis FODA, que se explica en un recuadro más adelante al final de la sección). El objetivo de la herramienta es, con base a determinadas preguntas, facilitar el conocimiento más profundo de la cadena de valor e identificar puntos fuertes y débiles en la misma.

25. Porter, Michael E. (1980) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York, The Free Press.

Las cinco fuerzas son:

- 1. La rivalidad entre las empresas existentes.** La cuestión principal es: ¿Quiénes son mis competidores y cuáles son sus ventajas<sup>26</sup> y desventajas competitivas?
- 2. Poder de negociación de los proveedores.** ¿Quiénes son los proveedores, cuántos hay, es fácil encontrar proveedores?, y ¿Qué poder de negociación se tiene frente a los proveedores<sup>27</sup>?
- 3. Poder de negociación de los compradores.** ¿Quiénes son los clientes, cuántos clientes tiene, es fácil encontrar clientes, y qué poder de negociación se tiene frente a los clientes?
- 4. Amenaza de ingreso de nuevos competidores.** ¿Qué probabilidad existe de que ingresen nuevos competidores que

vendan el mismo producto, quiénes podrían ser, y qué clase de ventaja podrían tener?

- 5. Amenaza de productos y servicios sustitutos.** ¿Existe alguna amenaza de aparición de productos o servicios sustitutos que pueda deberse a una innovación técnica radical o a un cambio radical en la conducta de los consumidores? (Ejemplos: tejidos sintéticos en lugar de algodón, computadora en lugar de máquina de escribir, verduras embaladas frescas o congeladas en vez de enlatadas).

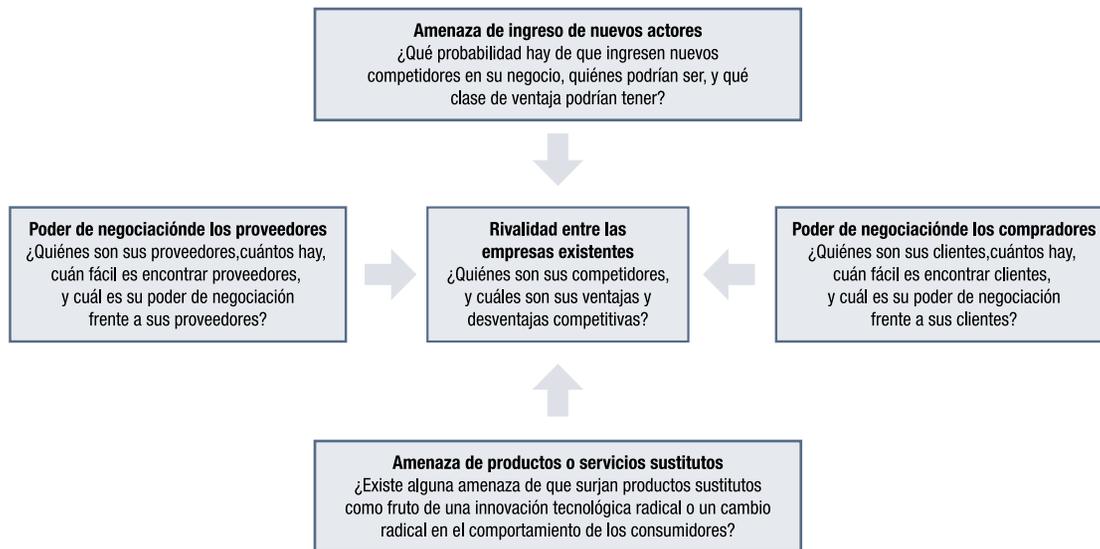
La figura 9.7 a continuación ilustra las preguntas que alimentan las 5 fuerzas desde 2 perspectivas: las preguntas en la secuencia horizontal nos ayudan a entender nuestra cadena de valor y sus relaciones, mientras que la secuencia vertical muestra a los otros actores involucrados en la cadena y sus posiciones frente al sector analizado.

---

26. El término ventaja competitiva hace alusión al elemento (o elementos) que hace de nuestro producto algo único, diferente, que no tiene nuestra competencia. Puede estar asociado al producto o servicio en sí, al proceso productivo, etc.

27. Para clarificar el término poder de negociación tomemos el siguiente ejemplo: en muchos sectores existen proveedores que son casi un monopolio; cobran los precios que quieren, y entregan la cantidad y calidad de productos que se les antoja, en el momento que a ellos les conviene y no al cliente. Así, el poder de negociación es muy bajo dado que casi no hay otro proveedor.

**Figura 9.7**  
Análisis de las 5 fuerzas de Porter



Fuente: MESOPARTNER

Una vez explicado el análisis de las 5 fuerzas, se procede a dividir el grupo en el mismo número de eslabones de la cadena (en este caso, en 6 grupos), tratando de que en cada grupo existan actores que sean parte de ese eslabón en específico.

Cada uno de los grupos tiene la tarea de desarrollar los 5 aspectos que toca el análisis de Porter desde la perspectiva del eslabón específico. Así, a las interrogantes planteadas (ver figura anterior) se pueden sintetizar en:

1. Rivalidad / competencia entre empresas  
¿Quiénes son mis competidores?
2. ¿Quiénes son mis proveedores?
3. ¿Quiénes son mis clientes?

4. Amenaza de nuevas empresas en el mercado
5. Amenaza de productos sustitutos

Como se aprecia con claridad, al responder a estas preguntas se empiezan a observar problemas o acciones de mejora que también es necesario presentar al final. Así, la actividad consiste en responder a la pregunta y a la vez identificar dónde y qué tipo de problemas encuentran (o podrían encontrar en el futuro).

A manera de ejemplo, para el caso de los INSUMOS (en la cadena del café), un posible análisis desde la perspectiva de las 5 fuerzas podría ser el siguiente:

**Figura 9.8**  
Ejemplo de posible análisis de las 5 fuerzas  
para el eslabón de insumos de la cadena del café

	<p><b>NUEVOS COMPETIDORES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas que ofrezcan servicios completos (integrales), entregado en finca, zona rural, crédito</li> </ul>	
<p><b>PROVEEDORES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bayer</li> <li>• Abonos agro</li> <li>• Steel</li> <li>• Agro Rural (mayorista)</li> <li>• Otros</li> </ul>	<p><b>INSUMOS</b> (otros proveedores de):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• fertilizantes</li> <li>• semillas</li> <li>• equipos (fumigadores, motosierras)</li> <li>• herramientas (mecánicas y no mecánicas)</li> <li>• asistencia técnica</li> </ul>	<p><b>CLIENTES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agricultores independientes</li> <li>• asociaciones</li> <li>• cooperativas</li> <li>• comité de productores</li> </ul>
	<p><b>SUSTITUTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compost (abono orgánico, a mediano o largo plazo)</li> <li>• Injerto, <i>in vitro</i></li> <li>• Otros con más experiencia en cultivo</li> </ul>	

Como resultado de este ejercicio se logra identificar mayor información para terminar de mapear la cadena, y además, se visualizan los principales problemas (actuales y futuros) del eslabón de la cadena en cuestión.

Así pues, cada uno de los grupos presenta su análisis y los posibles problemas identificados. El facilitador toma nota de los mismos para ver cuáles son posibles de resolver con los propios medios de los involucrados y cuáles requerirían de una participación y apoyo externo. El facilitador presenta los resultados, y los problemas identificados en cada eslabón para validarlos en la plenaria.

Con los resultados obtenidos de la cadena es posible empezar a plantear algunas soluciones desde la perspectiva de los actores de la cadena.

Para ello, el facilitador selecciona los temas asociados a los problemas (actuales y futuros) identificados previamente. Estos generalmente tienen que ver con:

- Asistencia técnica
- Formación administrativa / gestión
- Fortalecimiento institucional
- Precios
- Financiamiento
- Medio ambiente
- Responsabilidad social empresarial

- Entorno
- Mercadeo
- Infraestructura
- Otros

que hayan aparecido en la lista de problemas) y los presenta a los participantes para la discusión y que ellos presenten posibles soluciones y planteamientos desde cada una de esas perspectivas.

Para ello, los participantes reciben varias tarjetas en las cuales presentan sus propuestas. Un ejemplo de matriz de acciones resultante de este proceso podría ser la siguiente.

Se hace una lista con estos títulos (o los temas

**Cuadro 9.6**  
Ejemplo de Matriz de Acciones (para el caso del café)

Tecnología	Asistencia Técnica	Fortalecimiento Institucional	Financiamiento	Mercadeo	Infraestructura
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de bancos de semillas con mejora genética,</li> <li>• Instalar laboratorio de análisis de suelos</li> <li>• Realizar estudios de investigación de las semillas existentes en la zona.</li> <li>• Investigación en mejoramiento del cultivo de café</li> <li>• Investigación y asistencia técnica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica en los campos</li> <li>• Fortalecimiento de capacidad para mejorar la productividad, producción y comercialización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar organización de pequeños productores</li> <li>• Fortalecimiento de organizaciones productivas para acopio-exportación</li> <li>• Articulando y unificando a todos los actores de la cadena del café</li> <li>• Establecer alianzas estratégicas</li> <li>• Concientizar a los productores para mejorar la calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para producción</li> <li>• Incentivar bancarización</li> <li>• Fondos de crédito para renovación</li> <li>• Acceso a insumos</li> <li>• Microcréditos productor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor compromiso de los proveedores vendiendo a precio justo los insumos</li> <li>• Políticas que promuevan el comercio justo (<i>fair trade</i>)</li> <li>• Innovación en apertura y acceso a café especial</li> <li>• Buscar la mejora sostenible de la calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• infraestructura vial</li> <li>• mejoramiento de las vías de acceso a los campos de cultivo</li> </ul>

Ya con un conjunto de problemas (actuales y futuros), y posibles acciones a implementar, la siguiente etapa tiene que ver con la estrategia, el diseño e implementación de las distintas propuestas. La metodología previamente sugerida debe llevarse a cabo con cada una de las cadenas identificadas.

Como se mencionó previamente, otra metodología que se puede utilizar para analizar los eslabones de la cadena, y definir un conjunto de acciones para su fortalecimiento, es el Análisis FODA. En el siguiente recuadro se expone brevemente sobre este método.

#### Recuadro 9.4 Análisis FODA

Al igual que el análisis de las 5 fuerzas, el análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas), DAFO o SWOT (en inglés), puede ayudarnos a entender más sobre un producto, servicio o una cadena (y sus diferentes eslabones), por medio de una técnica cualitativa que arroja luz sobre las características del bien o servicio y su posición en el mercado.

Las fortalezas y debilidades son factores internos bajo control de la empresa, mientras que las oportunidades y amenazas son externas a ella, que aunque no se pueden controlar, sí se pueden aprovechar.

Así, utilizando una matriz como la siguiente, el proceso consiste en hacer una lista de cada una de las fortalezas y debilidades del eslabón de la cadena. Luego se hace lo mismo para las oportunidades y amenazas existentes en el mercado. Es importante tener claro que al analizar estos factores, hay que buscar ser realista en nuestras apreciaciones (sin pecar ni de exceso de optimismo o pesimismo).

<b>Fortalezas</b>	<b>Debilidades</b>
<b>Oportunidades</b>	<b>Amenazas</b>

Ya con esta información, el siguiente paso es definir un conjunto de actuaciones para encontrar los factores estratégicos críticos: potenciando o consolidando “fortalezas”, eliminando o minimizando “debilidades”, aprovechando las “oportunidades”, y reduciendo / eludiendo las “amenazas”.

#### 9.5.5 Fomento del asociativismo y competitividad de las cadenas de valor

Ya habiendo realizado de manera participativa el proceso de identificación y priorización de las cadenas productivas, lo importante es aprovechar que, a través de estos espacios, ya se comenzaron a establecer relacionamientos de confianza entre el sector público, privado e intermedio, para continuar con la etapa de promover la competitividad de las mismas. Con la estrategia de competitividad nos referimos al conjunto de acciones desarrolladas tanto por el

sector público, privado e intermedio para promover la competitividad de determinada cadena (o de varias).

Partiendo del hecho de que muchos empresarios y otros representantes del sector público e intermedio no cuentan con los espacios para trabajar permanentemente en consolidar una experiencia de encadenamientos y competitividad, es necesario desarrollar sostenidamente un proceso participativo que en cada actividad los participantes encuentran un resultado que es de su interés personal, a la vez que van in-

teractuando con colegas, y otros actores que les permite ir construyendo relaciones de confianza. Si las actividades son lo suficientemente continuas (por ejemplo, cada 3-4 semanas) y le agregan valor a los participantes, la probabilidad de que la asistencia se mantenga es alta, sobre todo si después de ellas se llevan a cabo acciones que visibilizan avances en los temas.

La idea de establecer estos espacios de diálogo permite consensuar temas y acciones, tanto entre los empresarios, como con otros actores del territorio que pueden aportar en el proceso. Incluso, algunos otros actores que podrían ser perjudicados (como los intermediarios), pueden –en estos espacios- expresar sus preocupaciones y a la vez buscar conjuntamente con los beneficiarios opciones que minimicen sus perjuicios y hasta que les permitan integrarse a los beneficios del proceso.

Sin embargo, a este nivel (desarrollo de estrategia), es necesario contar con equipos técnicos que puedan analizar la información recopilada sobre las cadenas; cómo son, quiénes las componen, quiénes intervienen en ellas, qué problemas se identifican y cuáles son las áreas de mejora señaladas por los propios actores de las mismas.

En esa línea, se deben analizar las diferentes propuestas expuestas y señalar la viabilidad y responsables de las mismas; es decir, quiénes tendrían que desarrollar las actividades planteadas para resolver los problemas identificados. Pero más allá del análisis técnico, es necesario empezar a construir las relaciones de confianza a partir de las cuales las cadenas podrán consolidarse y dar frutos; y para ello, los procesos asociativos son claves.

A continuación se exponen algunos lineamientos básicos para poner en práctica mecanismos de cooperación entre empresas, en donde cada unidad productiva (manteniendo su autonomía jurídica y administrativa), toma la decisión de

participar en un esfuerzo conjunto con otras empresas en busca de un objetivo común. Este se traduce en la práctica en la obtención de una ventaja competitiva que le da a su negocio mayor valor, y que finalmente, fortalezca y/o incremente su participación en el mercado.

Tal como se señaló anteriormente, el proceso asociativo no implica renunciar a la autonomía jurídica o administrativa de las empresas que integran el modelo. Pero también es necesario señalar otras características importantes del proceso como la incorporación voluntaria, la facilidad de entrada y salida (es decir, así como se integran pueden abandonar el proceso), la posibilidad de involucrar varias diferentes modalidades jurídicas (que dependen del objetivo conjunto que se busca), y finalmente, que no se excluye a ningún tipo de empresa (aunque se busca que en lo posible todas ellas tengan características semejantes).

Dado que las empresas no buscan asociarse sino encuentran una ventaja en hacerlo, las ventajas identificadas de la asociación empresarial tienden a ser del tipo siguiente:

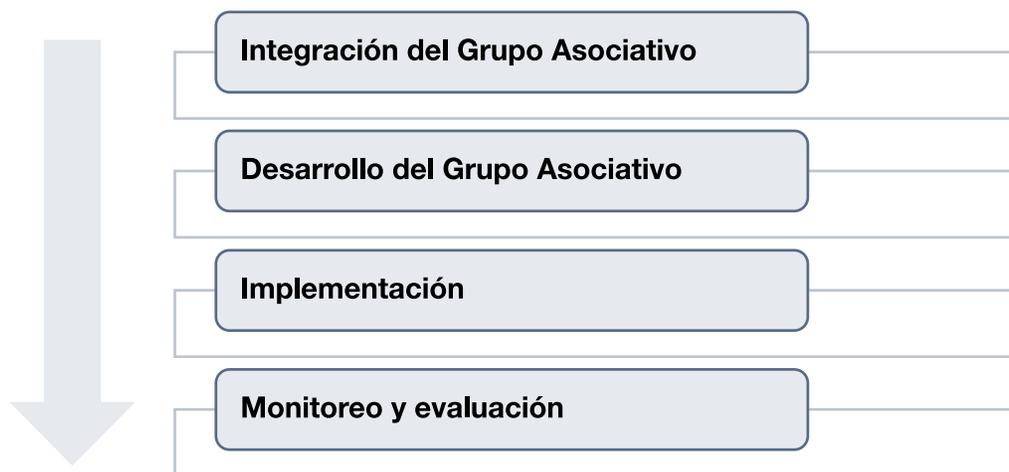
- Acceso a la capacitación
- Acceso a la tecnología
- Acceso al financiamiento
- Compras conjuntas (insumos, materias primas, bienes de capital, etc.)
- Desarrollo de innovaciones conjuntas
- Generación de valor agregado por concepto de marcas y/o denominación de origen
- Mercadeo conjunto
- Ventas directas (sin intermediarios)
- Entre otras

Los resultados de los procesos asociativos generalmente se ven en el aumento de la competitividad de las empresas involucradas, generando incrementos en sus volúmenes de ventas, reducción de costos, ampliación de operaciones e incremento en su participación de mercado integralmente. Estas ventajas del trabajo conjunto generan que las empresas busquen asociarse. Sin embargo, a veces ellas no son tan visibles para los empresarios, o se requiere de un me-

canismo de animación externo para promover la conformación del grupo.

El proceso asociativo consta generalmente de cuatro etapas. La primera es la de la integración del grupo, la segunda de su desarrollo, la tercera de implementación y una última de monitoreo (de que los objetivos planteados se estén llevando a efecto). Este proceso se puede apreciar en la figura que se presenta a continuación.

**Figura 9.11**  
Proceso para el fortalecimiento del asociativismo empresarial en cadenas de valor



La integración del grupo asociativo conlleva garantizar el apoyo y participación de empresarios e instituciones, y a su vez, sensibilizar a posibles empresas dispuestas a participar en el futuro. En esta primera etapa, el municipio (o el ente encargado del desarrollo del proceso) prepara material de promoción, identifica a un grupo inicial de empresarios elegibles (por ejemplo, que tengan un local propio, con menos de 30 trabajadores, ventas no mayores de 120,000 dólares anuales, que aportarán tiempo y eventualmente recursos, etc.) y con ellos desarrolla talleres y reuniones donde se explican los alcances del proceso asociativos y sus características.

La segunda etapa corresponde al desarrollo del grupo asociativo. Esta etapa tiene como objetivo la identificación de un proyecto común al grupo (como una compra / venta conjunta, acceder a un financiamiento, etc.) y el desarrollo de un plan de negocios para implementar el proyecto grupal, como parte de la puesta en marcha del proyecto.

En esta etapa se desarrollan diagnósticos individuales de la situación de cada una de las empresas participantes para conocer sus fortalezas y debilidades. Asimismo, se desarrolla un diagnóstico colectivo que busca cualitativamente ver sus fortalezas y oportunidades de acción

conjunta. Mediante estas herramientas se establecen los acuerdos respecto del objetivo del proceso asociativo.

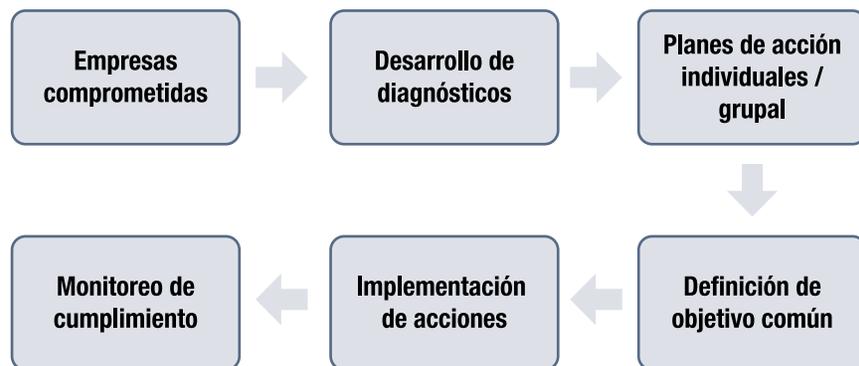
La tercera etapa de implementación consiste básicamente en la ejecución del plan de acción que busca el objetivo del proceso asociativo. En la implementación es necesario definir un conjunto de hitos o pequeños objetivos previos que permiten identificar que el proyecto está avanzando. Además, se deben llevar actividades que ayuden a fortalecer los vínculos de cooperación y a enseñar a los participantes a trabajar de manera asociativa. Estos pueden ser de carácter comercial (como asistencia conjunta a ferias), sociales (almuerzos), de negociación (reuniones con proveedores, bancos), etc.

Finalmente la última etapa es de monitoreo y evaluación. Más que una etapa es un elemento transversal a lo largo del proceso. El objetivo es que exista un control de que las tareas en las

que el grupo se compromete se estén llevando a cabo y se estén dando los resultados previstos. En este punto, es muy importante no sólo establecer la secuencia de acciones, sino el mecanismo para el monitoreo y la evaluación. Una recomendación importante es que al establecer los objetivos del proceso asociativo vinculado a la implementación de la cadena de valor, ellos sean lo suficientemente claros como para poder medirlos. A manera de ejemplo, un objetivo del tipo “fortalecer la cadena del café” no puede ser medido ya que su ambigüedad puede implicar muchas variables asociadas. En cambio, “fortalecer la cadena del café integrando al proceso al menos a 50 productores nuevos al finalizar el año” le aporta un componente cuantitativo y de tiempo que puede ser contrastado directamente.

Para clarificar el proceso integral previamente descrito, a continuación se muestra la siguiente figura sobre la secuencia general de acciones de un proceso de este tipo.

**Figura 9.12**  
Implementación del proceso asociativo



Así pues, el proceso asociativo cumple una función muy importante en el territorio en la medida que rompe el círculo del individualismo empresarial, permitiendo mejoras significativas tanto en sus costos (al desarrollar negociaciones conjuntas con proveedores); sus ventas (al ingresar

a otros nichos de mercado que individualmente no les era posible) y mejora sus conocimientos y tecnología (al acceder a programas de capacitación o comprar equipos que mejoren su competitividad).

A través de estos procesos se consolida la mejora de las relaciones entre empresas y se promueve el desarrollo de nuevos procesos de asociación, pero ya como parte de una cadena de valor, donde los empresarios participantes desarrollan diferentes partes de la cadena y se integran a través de los procesos asociativos. En este caso, el plan de negocios conjunto se orienta al desarrollo de la cadena.

### **9.6. Monitoreo del tejido empresarial local**

En principio, este monitoreo debería recaer sobre el sector privado como parte de su estrategia competitiva. Sin embargo, y desde otra perspectiva (por ejemplo, la municipal), es necesaria la realización de una identificación y monitoreo del tejido empresarial local como herramienta orientada al desarrollo. Ésta es una actividad relativamente sencilla, sin embargo, su éxito dependerá del grado de identificación y sinergia (es decir, la participación activa de los diferentes actores locales a favor de un objetivo común –el desarrollo local), entre los representantes del gobierno local, el sector empresarial y el resto de las fuerzas sociales representativas del municipio.

En lo fundamental, consiste en estrechar los vínculos entre el municipio y las organizaciones representativas de la sociedad civil (en particular, las relacionadas al desarrollo empresarial como gremios y cámaras) para identificar sus expectativas y demandas, y así, acercar más las políticas del municipio a los procesos de desarrollo empresarial.

Desde el lado privado, está claro que el primer incentivo para acercarse al sector municipal es

a través de mejoras en la provisión de sus servicios, ya que este es el mejor indicador sobre las intenciones claras de los gobiernos locales para promover la competitividad territorial. Así pues, acciones como la simplificación de trámites y la mejora de los servicios públicos básicos se convierten en valores añadidos para el empresario, además de que promueven la voluntad de crear otros espacios para la discusión y definición de temas más estratégicos sobre el desarrollo del territorio.

Estas otras acciones pueden iniciarse con charlas por parte del municipio sobre temas de interés empresarial y por medio de la puesta en marcha de procesos para la construcción participativa de políticas públicas (como los explicados previamente en esta guía). Adicionalmente se pueden llevar a cabo encuestas de clima empresarial entre un grupo selecto de empresarios y gremios, con el fin de tener también la retroalimentación de los empresarios respecto de las políticas públicas, las condiciones locales del entorno de negocios, sus expectativas, etc. En el anexo III se muestra un ejemplo de un posible cuestionario para este tipo de estudio<sup>28</sup>.

### **9.7. Incorporación del enfoque de género / juventud / adultos con experiencia al desarrollo empresarial (transversal)**

Tradicionalmente las acciones de promoción y fomento empresarial se han ejecutado con un carácter horizontal en busca de que todos los segmentos sociales pueden beneficiarse de estas políticas. Sin embargo, en la práctica ello no ha ocurrido así en razón de que muchos de los mecanismos de acceso a los servicios –si bien generales- no han entendido las diversas

---

28. La idea de estos cuestionarios es que sean cortos para asegurarnos de que los respondan los propios empresarios y en forma apropiada.

problemáticas que se encuentran en nuestras sociedades. Algunas de las más serias son: el desempleo juvenil, la discriminación laboral hacia las mujeres y la ausencia de políticas para los adultos (especialmente quienes sobrepasan la barrera de los 40 años).

Se encuentra, sobre todo en el ámbito local, una gran falta de oportunidades para los jóvenes. Particularmente en las zonas rurales, muchos abandonan los estudios para insertarse en el mercado laboral a temprana edad. Sin embargo, la falta de conocimientos, resultado de la deserción escolar, los limita de antemano a labores de baja complejidad, y por tanto, de bajos ingresos, perpetuando así el círculo de la pobreza.

En el caso de las mujeres, es común la discriminación salarial (para mismos niveles de calificación) y la presencia del fenómeno del “techo de cristal<sup>29</sup>” que es la mayor dificultad que tienden a tener las mujeres para ascender a ciertos niveles y posiciones de liderazgo. Asimismo, es común que las mujeres no puedan llevar a cabo labores productivas fuera del hogar por actitudes de sus parejas, lo cual conlleva a la reducción de las opciones familiares de generación de ingresos adicionales.

Finalmente, para los adultos con edades superiores a los 40 años, las oportunidades laborales tienden a ser menores (a pesar de su mayor experiencia laboral), y en muchos casos, también las de emprender un negocio (en la medida que no cuentan con un salario / ingreso que asegure el pago de un crédito). De esta forma, se desperdicia otro gran potencial productivo.

Dada la identificación y existencia de estas problemáticas, los gobiernos locales deben poder

diseñar y/o promover (junto con el sector privado y académico, e incluso con las instituciones del gobierno central), acciones que promuevan la integración de estos grupos a la actividad productiva. Existen algunas experiencias centroamericanas interesantes en ese sentido.

En muchas de las zonas rurales de Centroamérica se han llevado a cabo modelos de desarrollo productivo asociando a mujeres de bajos recursos en la implementación de proyectos conjuntos (sobre todo agrícolas y pecuarios). En ellos, la identificación de la necesidad, y la propuesta productiva (que surge desde ellas mismas), son apoyadas financieramente por organizaciones no gubernamentales (como GTZ, Cenpromype, Visión Mundial, etc.), y en algunos casos también con apoyo municipal. Estos proyectos han servido no solo para impulsar proyectos económicamente viables, sino también para generar cambios en la relación con la familia, mayor integración a la sociedad, mayor participación en actividades comunales y mejora en la autoestima de las mujeres participantes. Para lograr estos resultados, los facilitadores trabajaron directamente en las comunidades y en horarios que no eran incompatibles con sus actividades familiares.

En el caso de la integración de los jóvenes a la actividad productiva (tanto en el mercado laboral, como orientados al fomento emprendedor), debe partir por mecanismos para asegurar que finalicen sus estudios secundarios. Programas de transferencias condicionadas (como AVAN-CEMOS en Costa Rica), pueden contribuir a asegurar los recursos necesarios para que los jóvenes puedan terminar el colegio y puedan aspirar tanto a una calificación técnica / profesional posterior que mejore su empleabilidad, como al desarrollo de una actividad productiva

---

29. OIT (2004) Romper el Techo de Cristal. Las mujeres en puestos de dirección. Actualización 2004. OIT, Ginebra. En <http://www.ucm.es/info/ucmp/cont/descargas/documento6323.pdf>

independiente (pero contando con una base de conocimientos mínimos) que les permita generar empleo e ingresos.

En estos casos, adicionalmente es posible combinar la educación formal que requieren para finalizar sus estudios, con capacitación en temas de desarrollo empresarial. Para ello es necesario establecer acuerdos –por ejemplo, entre los colegios y la municipalidad- para contar con los espacios en los horarios en que los jóvenes van al colegio. Esta combinación de conocimientos (unos académicos y otros más prácticos), facilita adicionalmente su aprendizaje porque modifica la rutina de estudio.

Las opciones anteriormente señaladas son igualmente válidas en el caso de la mujer al lograr finalizar sus estudios y posteriormente promover su empleabilidad y/o su desarrollo emprendedor.

Como parte de los nuevos servicios de la municipalidad, ella puede recibir ofertas laborales y a la vez demandas de las empresas. El Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral para Centroamérica y República Dominicana (FOIL) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un esfuerzo en este sentido por generar esta unión de ofertas y demandas laborales (<http://www.empleo-foil.oit.or.cr/>) en la región desde el ámbito municipal. Esta iniciativa contempla una plataforma virtual que permite que los jóvenes puedan subir sus CV y que es-

tén visibles para los empleadores registrados en esa base de datos. De esta forma, esta experiencia también ha dado la oportunidad de contar con una alianza público-privada que permita este intercambio.

Finalmente, el desarrollo de políticas, programas y acciones orientadas a la empleabilidad adulta- o a su fomento emprendedor- deben ser resultado de una mayor toma de conciencia por parte de autoridades y sector privado sobre el potencial que tiene este segmento; y es que la mayor parte de ellos poseen experiencia laboral que no se está aprovechando para su reincorporación en el mercado de trabajo. Es probable, sin embargo, que sea necesaria una capacitación adicional que les permita integrarse nuevamente en el mercado laboral<sup>30</sup>.

Asimismo, la experiencia laboral previa de este segmento es un activo fundamental para el desarrollo de un nuevo emprendimiento, más si recordamos que la mayor parte de los emprendedores exitosos en la región se encuentran por encima de los 40 años<sup>31</sup>. De esta forma, las posibilidades de generar un emprendimiento exitoso se incrementan en función de la experiencia del emprendedor en el producto a desarrollar. Así, las acciones de promoción y animación del municipio en el desarrollo emprendedor pueden ser de gran impacto en este grupo etario, que de por sí ya cuenta con valiosos conocimientos técnicos y experiencia.

---

30. Este tema se desarrolla con mayor detalle en la sección de políticas de empleo de esta guía.

31. Ver, Obando, Rojas, Zevallos (2008). Op.Cit.

## Capítulo 10

### **El papel de las oficinas municipales de apoyo empresarial – Apoyo al Proceso Emprendedor**

Parte de las políticas generales de fomento productivo y de desarrollo local que surjan desde el municipio deben también contemplar actuaciones para la promoción del emprendedurismo.

Como hemos visto hasta el momento, la promoción de cadenas de valor solo hace referencia a las empresas ya existentes, más no a las nuevas, o las que están por crearse. Sin embargo, así como es necesario apoyar a las empresas establecidas a crecer y desarrollarse, es igualmente necesario trabajar por el desarrollo de nuevos negocios; lo cual de ahora en adelante llamaremos como el proceso emprendedor.

Tradicionalmente se ha considerado al emprendedurismo como el proceso por el cual una idea se convierte en una empresa, o se concentra en la forma como las nuevas (y generalmente pequeñas) empresas entran al mercado. Sin embargo, esta tendencia a considerar al emprendimiento como un proceso, debe extenderse más allá del inicio del negocio. De hecho, puede considerarse como un proceso dinámico, que encierra no solo a las nuevas ideas que se transforman en negocios, o en nuevas empresas, sino también a las empresas existentes que hacen cosas nuevas, aun teniendo muchos años en el mercado. De esta forma, el emprendimiento extiende su perspectiva más allá del inicio del negocio y se mantiene durante toda la vida empresarial, siempre que en esta la innovación esté presente.

En Centroamérica y República Dominicana (y en el mundo en desarrollo en general), la mayor parte de los emprendedores no surgen como resultado de una oportunidad de negocio, sino más bien por la imposibilidad de obtener un tra-

bajo asalariado. Y es que toda nuestra herencia cultural nos ha llevado a pensar en el trabajo asalariado como la primera y principal forma de lograr el progreso material y el ascenso social. Esto se ve reflejado desde la Constitución de los países y los marcos legales e institucionales los cuales promueven y norman el trabajo asalariado por sobre el emprendimiento. Incluso es posible que en nuestro propio núcleo familiar el mensaje haya sido siempre el de prepararse para luego conseguir un buen empleo como asalariado de una empresa o institución.

A pesar de lo anterior, resulta cada vez más claro que el sector formal de la economía no puede absorber a toda la masa de trabajadores que año con año entran a la población económicamente activa (PEA). Asimismo, los nuevos empleos en el sector formal requieren de cada vez mayores capacidades, por lo que quienes aspiran a ellos deben estar cada vez más capacitados. En fin, el mercado laboral es cada vez más pequeño y más especializado. De esta forma, ambos factores inciden en que es necesario que crezca el número de empresas para que un mayor porcentaje de personas puedan acceder a empleos razonablemente bien remunerados; las alternativas son la informalidad, el desempleo o la ilegalidad.

#### **10.1 El proceso de fomento emprendedor**

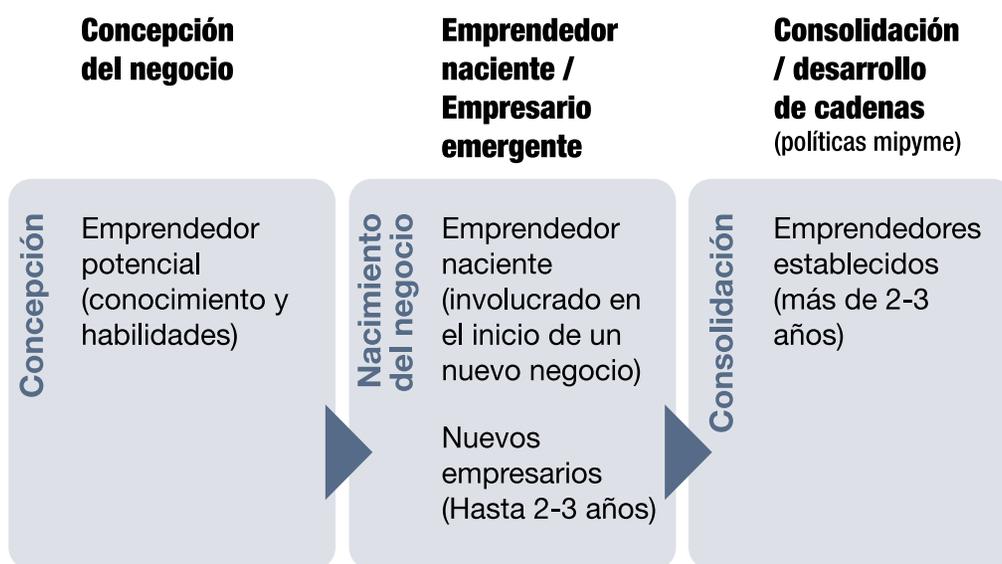
Como primer punto, es importante tener en cuenta que normalmente se promueven las “políticas pyme” como el elemento central del desarrollo empresarial. Estas políticas se concentran en las empresas ya establecidas en el mercado, ofreciéndoles una oferta de servicios de desa-

rrollo empresarial financieros (crédito) y no-financieros (capacitación, asesoría, etc.). Esto no está mal, pero una propuesta más integral debe de también incorporar acciones para el fomento del emprendedurismo. Así pues, cuando hablamos de desarrollo emprendedor, el apoyo a las

mipymes deber ser un componente más de la política global.

La siguiente figura permite entender mejor lo que es el proceso de fomento emprendedor propuesto.

**Figura 10.1**  
Proceso de fomento emprendedor, no solo política mipyme



Fuente: Elaboración propia con base en Amorós, J. y otros (2008). GEM Reporte Nacional de Chile 2007

El proceso se inicia con la valoración de las habilidades emprendedoras de los individuos y la identificación de la idea de negocio (fase de concepción del negocio). Una vez que el emprendedor se involucra en el inicio de su nuevo negocio y empieza a implementar la idea, nos encontramos en la fase de nacimiento de la iniciativa. Luego, cuando el emprendedor ya se ha establecido en el mercado, se encuentra en la etapa de consolidación, y por ende, es sujeto de las acciones de política mipyme.

Entendida de la manera previamente descrita, en Centroamérica y República Dominicana aún

no existe en sí una política de desarrollo emprendedor. Lo más común son programas de apoyo a mipymes ya establecidas, dejando casi siempre de lado el fomento a nuevos emprendimientos.

Al haber muy pocas opciones de apoyo a procesos de emprendedurismo, los nuevos emprendimientos normalmente deben afrontar el reto de que su financiamiento tiende a ser de recursos propios (muchas veces insuficientes como para desarrollar óptimamente su negocio), que no cuentan con acceso a programas de capacitación o asistencia técnica ni incenti-

vos tributarios; en resumen, entran al mercado en condiciones difíciles.

En este contexto, las empresas que logran sobrevivir los dos o tres primeros años generalmente tienden a consolidarse en el mercado, ya que luego de ese tiempo sí tienden a existir programas de apoyo (formación, consultoría, asistencia técnica) e incluso financiamiento. En ese sentido, uno de los retos más importantes para el desarrollo emprendedor es la presencia de apoyo y acompañamiento en las primeras etapas del proceso.

También es necesario reconocer que tanto los nuevos emprendimientos como el propio estrato mipymes son un conjunto heterogéneo de unidades económicas en términos de edad, experiencia, sector, ubicación, capital, ventas, desarrollo de infraestructura, vinculación con mercados, etc. Exactamente lo mismo ocurre con los emprendedores.

De esta forma, la problemática emprendedora implica la articulación de enfoques heterogéneos que se ajusten a la necesidad de ajustarse a las necesidades de jóvenes, mujeres, adultos, en diferentes sectores, con distintos niveles educativos, en empresas de diferentes tamaños y con niveles variados de conocimientos y experiencias empresariales.

Los tres momentos en el proceso de fomento emprendedor (concepción, nacimiento del negocio y consolidación) vienen acompañados de un conjunto de herramientas de apoyo propias para cada etapa. A continuación se explicarán estas herramientas con mayor detalle.

### 10.1.1. Etapa I. La concepción del negocio

Dado que la promoción del emprendedurismo en el territorio requerirá de la inversión de recursos económicos para formar a personas interesadas en poner su negocio propio, es sumamente importante como primer paso identificar adecuadamente a estas personas y distinguirlos de los desempleados que buscan una actividad solamente mientras mejoran la condiciones del mercado laboral.

Si el municipio invierte sus escasos recursos en la promoción del emprendedurismo en personas sin real vocación empresarial, ¿qué sucedería si ante una mejora en las condiciones económicas -y por tanto, también en el mercado laboral formal- estos emprendedores dejaran su actividad propia para regresar a buscar empleo en el mercado laboral? ¿Es socialmente rentable para el municipio invertir en alguien que luego abandonará el emprendimiento? Esta es una cuestión clave en términos de la política de desarrollo emprendedor que debe analizarse en profundidad.

En un estudio realizado para México, se estimó que de las microempresas que surgen en el mercado, aproximadamente solo el 25% tienen una visión de crecimiento<sup>32</sup>. Las demás encontraron en el emprendedurismo una oportunidad para generar recursos pero sin una real vocación emprendedora. Estos datos coinciden con otros estudios realizados en el ámbito de la Unión Europea<sup>33</sup> en donde se encontró que solo uno de cuatro emprendedores termina efectivamente consolidando un negocio.

---

32. Esto podría implicar, por ejemplo, que ante mejoras en la situación macroeconómica y en el empleo formal, 3 de 4 personas abandonarían su emprendimiento (o lo dejarían como actividad complementaria) para buscar un trabajo asalariado. Ver ZEVALLOS, Emilio (2000). Empresa Media, una nueva clasificación. En COMERCIO EXTERIOR, BANCOMEXT, Ciudad de México, marzo. Pags. 230-235.

33. OECD (1997). Globalization and Small and Medium Enterprises (SMEs), Vol. 1. Synthesis Report. Paris.

Así pues, encontramos dos tipos de emprendedores entre quienes optan por crear sus propias alternativas económicas; el de por necesidad y el de por oportunidad.

El emprendedor por necesidad comienza su negocio como respuesta a la imposibilidad de encontrar un empleo asalariado. Las razones son muchas; factores de género, de edad, del pasado personal, nivel de capacidades técnicas, entre otras. Pero también puede ser como respuesta a que la especialización del mercado laboral en América Latina ha tendido a la reducción de los empleos en el sector moderno.

Por su parte, el emprendedor por oportunidad es quien identifica una oportunidad de negocio en determinada actividad económica, y ello la lleva a invertir tiempo y (eventualmente) recursos para convertirla en una realidad productiva.

La clasificación anterior sin embargo no debería ser un obstáculo para que un emprendedor que surge por necesidad se consolide en el mercado con su negocio.

Dado lo previamente expuesto, es fundamental que exista un mecanismo formal de selección de los potenciales emprendedores que al menos genere un primer filtro que diferencie entre quienes tienen verdadera vocación emprendedora y quienes verían el proceso como una oportunidad temporal de generar ingresos. En esta línea, es importante no sólo establecer un mecanismo de selección, sino que si a través del proceso se identifica que la persona no cuenta con las capacidades emprendedoras necesarias, debe poder ser orientada hacia una mejora de su empleabilidad por medio de entrenamiento y capacitación para el mercado laboral. Ésta es también parte del fomento al desarrollo lo-

cal desde el municipio, pero no necesariamente desde la perspectiva emprendedora. La sección de políticas de empleo de esta guía ahonda en este tipo de apoyo para la empleabilidad.

### **Metodología para la identificación de emprendedores**

Rusque y otros (1998)<sup>34</sup> realizaron una investigación en jóvenes universitarios sobre las capacidades emprendedoras y empresariales (la cual consolida muchos otros estudios sobre el tema). Ellos señalan que la capacidad emprendedora se manifiesta mediante la concepción de un proyecto que contenga elementos innovadores y el grado en que se logra materializar (esto implica transformar, cambiar de forma, de idea a realidades en un plazo y con recursos definidos). Para su estudio, definieron algunas variables a las que se han incorporado algunas otras que complementan las características emprendedoras, a saber:

- Creatividad e innovación: como modo de ocupar la inteligencia para ver la realidad, superando bloqueos individuales y ofreciendo respuestas diversas.
- Comunicación: como formas de intercambio de información entre actores humanamente integrados y estimulantes.
- Tenacidad / persistencia: como fuerza activa ante los obstáculos, resistencia a los obstáculos. Capacidad de aceptar fracasos como aprendizajes.
- Auto-confianza: como sentimiento de auto-estima, seguridad que proviene de la conciencia que uno tiene por sí mismo.
- Liderazgo y coordinación: como capacidad

---

34. Rusque, A.; Ramírez, S.; Torres, G.; Guzmán, S.; Castillo, C. 1998. XII Congreso latinoamericano sobre espíritu Empresarial: Medición de Capacidad Emprendedora de Estudiantes de Escuelas de Administración de Europa y América Latina. San José, Costa Rica. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/pyme/esp/publicaciones/biblioteca/itcr/estud.html>

de movilización de recursos e intercambios de información para lograr metas.

- Negociación: como capacidad para lograr acuerdos.
- Responsabilidad: como compromiso al cumplimiento.
- Capacidad para asumir riesgos (calculados): como la habilidad para asumir incertidumbre, aventurarse a hacer cosas nuevas y diferentes.
- Intereses motivacionales: como las situaciones o actividades que incentivan a un sujeto a comprometerse con las tareas que emprende.
- Necesidad de logro: como la relación entre la motivación de una persona y los fines y objetivos que requiere alcanzar y realizar para mantener sus equilibrios emocionales y sociales.
- Apoyo social familiar: conocer en cuánto, en qué y cómo un individuo puede contar con su familia para lograr sus propósitos y resolver los problemas que se le presentan.
- Espíritu emprendedor: tener la cualidad de soñar ideas y desarrollar proyectos alrededor de ellas; organizar su tiempo, atender y dar seguimiento a todos los detalles involucrados.
- Buscar información y asesoramiento de los expertos: buscar establecer relaciones de trabajo con una gran variedad de personas, tales como sus propios colaboradores, los clientes, vendedores, etc.

- Visión positiva de futuro: contar con una sólida visión del futuro la cual ayuda a sobrellevar tanto en los periodos lentos como los de agotamiento.

El delicado equilibrio entre este conjunto de virtudes es lo debemos buscar en los emprendedores. En el Anexo II de esta guía se brinda una metodología para realizar formalmente dicho análisis, y así, establecer algunas de estas características. Lo importante es que las personas puedan identificar en sí mismas tales características y a la vez integrar equipos donde en conjunto apoyen en la valoración. Por un lado, el conocer al emprendedor y sus características nos ayuda a determinar su carácter y los rasgos de su emprendimiento, y por el otro, el proceso contribuye a construir el cómo se llegará a este ideal y las fortalezas del emprendedor que contribuirán a desarrollar los valores de la empresa.

Debemos ser conscientes de que en muchos casos son pocos los que tienen un verdadero espíritu emprendedor y se mantendrán en el negocio con miras a hacerlo crecer y desarrollarse (el 25% según nuestras estimaciones<sup>35</sup>). El resto de estos emprendedores potenciales es posible que mantengan el negocio pero como una actividad secundaria (complementaria), y probablemente ante la existencia de una oportunidad, muchos de ellos regresarán o preferirán ser asalariados.

### ***Elaboración del Plan de Empresa***

Habiendo identificado a los emprendedores con potencial de desarrollo, el siguiente paso es brindarles un conjunto de herramientas que potencien sus rasgos (o características) emprendedores. Y es que el emprendedor no extrae su idea de negocios de la nada. Generalmente po-

---

35. Zevallos, Emilio (2000). Empresa media, nueva clasificación. En revista COMERCIO EXTERIOR, Bancomext, México D.F., marzo.

see experiencia en el sector donde quiere poner su negocio –probablemente porque trabajó en él anteriormente o lo conoce de otra forma-, lo cual le permite estar al tanto del proceso productivo, y (en el mejor de los casos), también de cómo operan los proveedores y/o distribuidores. Todos los antecedentes relevantes para llevar adelante el negocio deben empezar a unirse de una forma clara y con una dirección definida.

Una metodología muy útil para apoyar a los emprendedores a ordenar sus ideas de una manera estratégica es a través de la elaboración de su plan de empresa. Para ello, los emprendedores deben contestar preguntas sobre los siguientes temas generales:

1. ¿Qué es lo que voy a producir (si es un producto) / vender (si es un servicio)?
2. ¿Cuál es mi mercado / quiénes y cómo son mis clientes?
3. ¿Cómo producir, cuáles son los pasos que debo llevar a cabo desde el principio (cuando tengo la idea), hasta que el producto esté en el punto de venta?

4. ¿Cuánto me costará desarrollar el negocio? ¿Cuánta gente necesito, qué capacidades deben tener, cuánto dinero, y cómo podría conseguirlo?
5. ¿Cuántos serán mis ingresos esperados y cuál será el flujo de estos ingresos?
6. ¿Trabajaré solo o con socios? ¿Son amigos, colegas, familiares?
7. ¿Cómo organizaré el negocio?
8. ¿Dónde y cómo me veo como empresario en 5-10 años?

Una forma de realizar el ejercicio es simplemente respondiendo las preguntas en un formato ya más desarrollado en detalle como el que se muestra a continuación. Si es capaz de dar respuestas cortas y concretas, probablemente tiene claras sus ideas.

Si al lector le interesa también conocer sobre el formato de un Plan de Negocios, el anexo IV de esta guía incluye información al respecto.

**Cuadro 10.1**  
Preguntas para construcción de Plan de Empresa

<b>PREGUNTAS</b>	
<b>DIRECCIÓN ESTRATÉGICA</b>	<b>PRODUCCIÓN</b>
¿En qué consiste el negocio, cómo se define, que le interesa desarrollar?	¿Qué es lo que voy a producir (si es un producto) / vender (si es un servicio)?
¿Dónde y cómo me veo como empresario en 5-10 años?	Describa el proceso de producción del bien o servicio
¿Qué características debe tener el personal y cómo conseguir al mejor equipo?	¿Cómo producir, cuáles son los pasos que debo llevar a cabo desde el principio (cuando tengo la idea), hasta que el producto esté en el punto de venta?
<b>ESTUDIO DE MERCADO</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>
¿Cuál es mi mercado / quiénes y cómo son mis clientes?	Descripción del organigrama básico
¿Cuáles son los valores agregados que incluirán sus productos?	¿Trabajaré solo o con socios? ¿Son amigos, colegas, familiares?
¿Tiene o tendrá marca registrada, licencias u otros?	¿Cómo organizaré el negocio?
	<b>FINANZAS</b>
	Costo de desarrollo de productos
	Costo de registros legales
	Costo de activos fijos, capital de trabajo, etc.
	Ingresos esperados
	Tipo de flujo de los ingresos esperados

Más que un plan de negocios, este es su proyecto de vida, su plan de empresa. Por ello, es necesario escribir tanto las preguntas como todas las respuestas que se tengan a mano, ya que esta es la primera aproximación (o el primer borrador) de su plan de empresa. Para redactarlo hay muchos formatos, pero lo mejor es siempre hacer lo que al emprendedor se le acomode más. El que se acaba de presentar aquí es sólo una recomendación. A su vez, en este primer momento es importante que lo redacte en la secuencia tal como se presenta, y así, se convertirá en su primera guía de trabajo. Luego, este conjunto de información es lo que debería poner en manos de un asesor entrenado que puede ayudar al emprendedor a ver si la iniciativa es viable o no, y a fijar el rumbo en caso de serlo.

La información anterior contribuye a la construcción específica de lo que a la postre será el Plan de Negocios. Esta información debe ser complementada con la que se pueda obtener de otras herramientas tales como el análisis FODA o de las 5 Fuerzas, que ya fueron explicadas en la sección de Cadenas de Valor de esta guía. En cuanto a esta última metodología, es importante recordar que nuestro eje de atención son ahora los emprendedores, es decir, las personas que quieren poner un negocio propio (no las que lo tienen). En ese sentido, durante el ejercicio cada emprendedor debe poder identificar cuáles son las ventajas competitivas de su negocio, que lo diferencian de lo ya existente en el mercado. Ambas herramientas también contribuyen a identificar si el bien o servicio a desarrollar tiene potencial en el mercado en el marco de una cadena de valor específica.

### ***Acompañamiento técnico a emprendedores***

Todo este proceso supone una interacción permanente con un equipo de apoyo que conoce tanto de los temas comunes de cualquier ne-

gocio (dirección estratégica, recursos humanos, producción / operaciones, mercadeo y ventas, finanzas), como también aquellos enfocados a fortalecer sus valores, autoestima y sus otros valores emprendedores. Si este tipo de apoyo no es posible tenerlo desde el municipio, es importante la identificación de otros actores públicos o privados capaces de llevar este proceso adelante en el propio territorio y con conocimientos de la zona y su problemática.

Generalmente en todos los países existen organizaciones públicas de capacitación técnica (o empresarial), así como agentes privados e incluso universidades y centros de formación quienes pueden aportar los profesionales en los temas de gestión empresarial. Pero paralelamente es necesario contar, preferiblemente desde la institucionalidad municipal, con al menos una persona capacitada para realizar las funciones de entrenamiento personal o “coaching<sup>36</sup>” empresarial. Por medio de este coach cercano, el emprendedor encuentra el acompañamiento requerido para conocer si su proyecto es viable y cómo desarrollarlo.

En el siguiente cuadro se plantea una propuesta para fortalecer las habilidades y capacidades de los emprendedores; de este proceso, cuyo objetivo es fortalecer sus conocimientos técnicos y actitudes y valores emprendedores, se debe finalizar con un nuevo borrador de su Plan de Empresa, ya más detallado.

Este proceso de coaching se inicia con el diagnóstico del emprendedor. Luego se trabaja el área de desarrollo humano (fortaleciendo las habilidades emprendedoras) y se inicia el proceso de desarrollo de capacidades técnico – productivas en el negocio. Luego, los temas de gestión (dirección estratégica, mercadeo y ventas, etc.) son abordados en función de los requerimientos del emprendedor.

---

36. El coaching se entenderá como la guía, el consejo, asesoramiento y seguimiento que hace una persona especializada de la evolución del emprendedor.

## Cuadro 10.2

### Plan de apoyo técnico a emprendedores en la etapa primera de la concepción del negocio

Etapa 1. La concepción del negocio		
Área Temática	Actividades	Especificaciones
<b>Desarrollo humano</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toma de decisiones</li> <li>• Liderazgo</li> <li>• Trabajo colaborativo y delegación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i></li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trabajan las mismas capacidades señaladas al principio del análisis del proceso emprendedor (espíritu emprendedor, liderazgo, creatividad, etc.)</li> <li>• Adicionalmente se desarrollan talleres orientados a la toma de decisiones, liderazgo, trabajo colaborativo, la delegación, etc. Estos talleres generan actividades que deben ser monitoreadas por el <i>coach</i>.</li> <li>• Todo ello bajo un esquema de <i>coaching</i> y actividades de reforzamiento.</li> </ul>
<b>Mercado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión de mercadeo</li> <li>• Servicio al cliente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i></li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La comprensión del sector, el análisis de su potencial y el segmento que su producto o servicio satisface, complementada por la identificación de su nicho de mercado y posibles estrategias de comercialización.</li> </ul>
<b>Gestión</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manejo de la organización</li> <li>• Desarrollo de recursos humanos</li> <li>• Contabilidad básica de gestión y fundamentos de administración financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i></li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dado el normalmente pequeño tamaño de los emprendimientos, en este ámbito se sugiere que se integren los recursos humanos y las finanzas/contabilidad.</li> <li>• Se busca que conozcan los conceptos claves que le permitan entender: (i) la estructura organizacional, la selección y reclutamiento, la evaluación las remuneraciones, el desarrollo del personal; (ii) el marco normativo en el que se rige su negocio; y (iii) los aspectos contables esenciales en el manejo de la empresa, el manejo de los recursos (ingresos y costos), la administración de los posibles financiamientos, la facturación, los costos, la estructura financiera, etc.</li> </ul>
<b>Producto / servicio</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañamiento específico para su producto / servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i></li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El emprendedor se concentra en la creación de un prototipo para su idea de negocio, y como consecuencia del diálogo entre el <i>coach</i> especialista y el emprendedor, se refuerzan los aspectos propiamente técnicos y de dirección estratégica para la “innovación” del bien o servicio en desarrollo.</li> </ul>
<b>Dirección estratégica</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elementos básicos de la organización:</li> <li>• Introducción a la planificación estratégica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Coaching</i></li> <li>• Talleres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empezar a trabajar lo que es misión, la visión y los objetivos estratégicos, la planeación del negocio y su posterior seguimiento.</li> </ul>

El objetivo final de esta etapa es lograr contar con las capacidades y conocimientos suficientes para poder desarrollar un Plan de Negocios (si fuese necesario, por ejemplo, para acceder a crédito formal) pero sobre todo para que el emprendedor esté listo para para iniciar la empresa.

Ahora el trabajo del emprendedor se orienta a la puesta en marcha del negocio. Esta etapa del emprendedor naciente, se desarrolla a continuación.

### 10.1.2.- Etapa II. Emprendedor naciente / empresario emergente

En esta etapa, el emprendedor inicia con un borrador (razonablemente acabado) de su plan de empresa y debe empezar a desarrollar las acciones necesarias para la creación de la misma. Recordemos que a este nivel, el emprendedor ha recibido un acompañamiento para fortalecer su idea y la formación técnico-administrativa que le ayudará a ponerla en práctica.

En esta fase del proceso, es posible trabajar con el emprendedor que “egresa” de la etapa anterior y con empresarios que tienen menos de 2-3 años en el mercado, que se mantienen en una situación subsistencia pero que desean superar los obstáculos para lograr mejorar su competitividad. Por ello, los empresarios que ya han iniciado su negocio, pero que aún no logran consolidarlo y requieren apoyo para mejorar sus capacidades (como identificar mercados, clientes, etc.), tienen también la oportunidad de fortalecerse en este aspecto por medio del apoyo brindado desde la institucionalidad municipal.

Desde el punto de vista empresarial, en este nivel ya estamos frente a empresarios de mipymes en proceso de implementar sus negocios. Quienes vienen desde los comienzos del proceso, ya han recibido capacitación inicial y han empezado un proceso de fortalecimiento de sus habilidades, actitudes y valores emprendedores. Quienes tienen un negocio en operación en sus prime-

ras etapas, recibirán formación complementaria (para homogenizar conocimientos).

Este es el momento del acompañamiento en la etapa más delicada del emprendimiento, desde el inicio hasta los primeros años. Es en esta fase que requieren más apoyo, acceso a recursos y coaching para lograr pasar los primeros años del negocio con éxito.

Se presenta a continuación una secuencia posible de acciones de apoyo en el entendido que estos emprendedores ya han recibido un proceso de coaching inicial y formación técnico-administrativa. Así pues, el emprendedor entra a esta etapa con un borrador de plan de empresa y probablemente también ya con la intención de abrir el negocio.

Para el emprendedor, en esta etapa lo más importante es darse a conocer en el mercado y vender el producto o servicio. Por ello, las herramientas brindadas se centrarán en las habilidades vendedoras, la identificación de clientes, proveedores y distribuidores y el liderazgo necesario para convencer a su equipo del reto que tienen. También se buscará facilitar el acceso al financiamiento y alianzas para el trabajo asociativo. (Otros empresarios establecidos y en el primer año de operación pueden integrarse al proceso. Algunos requerirán asistencia en capacidades de algunos componentes de la etapa anterior).

### Cuadro 10.3

#### Plan de apoyo técnico a emprendedores / empresarios en la etapa segunda de nacimiento del negocio

Etapa II. Emprendedor naciente / empresario emergente		
Área Temática	Actividades	Especificaciones
<b>Gestión Empresarial</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Técnicas de negociación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>Coaching</i> personalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidar habilidades y establecer mecanismos para fortalecimiento empresarial permanente.</li> <li>Formación en temas relevantes para el fortalecimiento de la gestión empresarial.</li> </ul>
<b>Dirección estratégica (complementarios)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Innovación</li> <li>Gestión ambiental</li> <li>Responsabilidad social empresarial</li> <li>Aspectos específicos concertados entre emprendedor y el <i>coach</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres donde empresarios establecidos comparten experiencias con nuevos.</li> <li><i>Coaching</i> personalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se plantea desde el inicio de la empresa y se institucionaliza cuando el negocio se encuentra ya consolidado y requiere de innovaciones (organizacionales, de productos, canales de distribución, etc.), para seguir a la vanguardia en el mercado.</li> <li>En este ámbito es factible incorporar temas como la innovación, la estrategia de gestión ambiental o lo relacionado a la responsabilidad social empresarial. Lo anterior debido a que son parte de una estrategia de posicionamiento de la empresa en su mercado</li> </ul>
<b>Mercado</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Mercadeo de gestión y servicio al cliente II</li> <li>Aspectos específicos concertados entre emprendedor y <i>coach</i></li> <li>Técnicas de ventas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres donde empresarios establecidos comparten experiencias con nuevos.</li> <li><i>Coaching</i> personalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estrategias para identificación de clientes, análisis de necesidades y primeros contactos.</li> <li>Profundización en la comprensión del sector y subsectores (nichos), el análisis en profundidad de su segmento de mercado.</li> <li>En caso de necesitarse, regresar a Mercadeo de Gestión y Servicio al Cliente I.</li> <li>Estrategias de penetración en mercados, aspectos de calidad con miras a la internacionalización (puede implicar la venta en un mercado fuera de su territorio).</li> </ul>
<b>Gestión (complementarios)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aspectos específicos concertados entre emprendedor y <i>coach</i></li> <li>Desarrollo de recursos humanos II</li> <li>Contabilidad básica de gestión y fundamentos de administración financiera II</li> <li>Asesoría legal, financiera específica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reuniones con personal del municipio que explica el proceso de registro, los requisitos, costos, etc.</li> <li>Talleres con representantes de instituciones financieras que explican los requisitos para acceder a los distintos tipos de financiamiento disponible.</li> <li><i>Coaching</i> personalizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Constitución legal de la sociedad, registro de propiedad intelectual, apoyo y fortalecimiento en la gestión de su emprendimiento.</li> </ul>

Continúa en la siguiente página

Etapa II. Emprendedor naciente / empresario emergente		
Área Temática	Actividades	Especificaciones
<b>Producto / servicio (complementarios)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aspectos específicos concertados entre emprendedor y coach</li> <li>Asesoría técnica especializada para el desarrollo de producto /servicio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos focales con potenciales clientes para probar producto y características</li> <li>Pruebas técnicas del producto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El emprendedor termina de desarrollar su “prototipo” hasta que lo termina y está listo para el mercado.</li> <li>Empresarios ya establecidos analizan con clientes (potenciales y reales), características de producto / servicio para hacerle las modificaciones que el mercado requiere.</li> </ul>
<b>Ventas reales</b> (reuniones con potenciales clientes)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejercicios reales de relacionamiento con clientes</li> <li>Establecimiento de relaciones con proveedores / distribuidores</li> <li>Asistencia a ferias y presentación de su producto / servicio en ellas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Esta es la parte práctica del negocio. Ya tiene que ver con la presentación del producto en el mercado, la venta, la negociación, el regateo, establecer acuerdos, construir relaciones de confianza con proveedores, compradores, distribuidores, sus otros componentes de la cadena.</li> <li>En ellas, el municipio en alianza con organizaciones del sector privado, convoca a potenciales clientes de los productos de las empresas apoyadas. Cada empresa hace una presentación de su producto / servicios, sus características y propuesta de valor.</li> </ul>
<b>Financiamiento</b> (con bancos, inversionistas, microfinanzas, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Luego de las reuniones informativas, reuniones de trabajo con posibles inversionistas</li> <li>Presentación y entrega de requisitos para financiamiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecimiento de una estrategia de crecimiento del negocio: (i) requerimientos de inversión para compra de maquinaria y equipo, (ii) requerimiento de capital de trabajo, (iii) definición de plazos de pago.</li> </ul>

Se espera que el emprendedor/empresario debe finalizar este proceso de apoyo y acompañamiento con un plan de negocios presentado y aprobado por una institución financiera, su servicio o producto ya en el mercado y con una cartera de clientes. Dado que el empresario está despegando, su escala de producción aún es insuficiente para incursionar en mercados más complejos o que requieran volúmenes importantes de producción.

Siguiendo lo desarrollado en la sección sobre cadenas de valor de esta guía, en este momento es también conveniente promover la asociatividad entre estos nuevos empresarios. Este es un tema que inicialmente se trabaja con el coach y en el que el aspecto inicial más importante es la identificación de valores agregados y oportunidades compartidas.

### 10.1.3. Etapa III. Consolidación de la empresa y desarrollo de redes

Al igual que en la etapa anterior, en esta fase es posible trabajar tanto con los emprendedores que vienen de la etapa II como con los empresarios que ya tienen dos o tres años en el mercado que se quieran incorporar al proceso buscando asesoría puntual.

En esta etapa se presentan las herramientas convencionales de lo que se denomina “las políticas de fomento pyme o mipyme”. Con estas políticas se hace referencia a toda la oferta de servicios de desarrollo empresarial (capacitación, consultoría y asistencia técnica en diversos temas), financiamiento (a través de las microfinanzas, o préstamos del sistema financiero -subsidiados o a intereses de mercado), e in-

cluso –en algunos casos- incentivos fiscales (en temas como medio ambiente, internacionalización, etc.). Generalmente esta oferta está disponible a las empresas con más de 2 años en el mercado y que cuentan con estados financieros.

En este sentido, la oficina de desarrollo empresarial del municipio –además de proveer algunos servicios– debe jugar un rol de generador de información y de articulador de las ofertas existentes entre el mercado y la demanda de los empresarios.

Dado que las empresas en este nivel ya cuentan con un mínimo de conocimientos y experiencia, el apoyo que requieren es puntual a cada negocio, y por lo tanto, requiere de un tipo de asesoría especializada. El acompañamiento es mucho más específico y se orienta solo en aspectos solicitados y requeridos por el mismo empresario.

Así pues, para este grupo de empresas la oferta de servicios es mucho más diversificada (no

solo a escala municipal, sino regional, nacional e incluso internacional). Por ello, es posible que el papel de la oficina municipal sea más puntual para este grupo de empresas. Sin embargo, ello no limita a que algunas de estas empresas con varios años en el negocio requieran actualizarse y conocer más de los diferentes temas que se desarrollaron en las etapas anteriores del proceso emprendedor.

Ahora, la capacitación al empresario es casi nula en temas de gestión y se concentran en innovación y desarrollo de nuevos productos. También hay un mayor énfasis en el desarrollo de procesos asociativos y desarrollo de redes. Con ello, no solo se apuntala al empresario en esta etapa para generar ventajas de la colaboración, sino que se articula con los procesos de encadenamientos productivos que se analizaron previamente en esta guía.

A continuación se presenta una propuesta de lo que podría ser un plan de apoyo técnico durante esta tercera etapa del proceso.

### Cuadro 10.4

#### Plan de apoyo técnico a empresarios establecidos para la consolidación de la empresa / desarrollo de redes

Etapa III. Consolidación de la empresa y desarrollo de redes		
Área Temática	Metodología	Objetivos
<p>Capacitación para la aceleración de la empresa (Acciones a medida del empresario)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Técnico - productivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Asistencia técnica con especialistas</li> <li>Asistencia a ferias / conferencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El empresario ha fortalecido una estructura operativa básica, sus capacidades gerenciales, posiciona fuertemente su producto, su marca y su empresa; potencia sus esfuerzos a través de redes y alianzas estratégicas y logra un buen posicionamiento a nivel local y nacional.</li> </ul>
<p>Procesos asociativos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Orientados al producto</li> <li>Orientados al proceso (sostenibilidad)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procesos colectivos de colaboración</li> <li>Talleres de asociatividad</li> <li>Actividades conjuntas de empresas como red</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mediante el trabajo en talleres, no solo se consolidan las ventajas asociadas a los conglomerados, sino que se busca que ellas tengan un carácter permanente identificando otras acciones en donde se pueden fortalecer del trabajo asociativo. De esta forma, se fortalece el desarrollo local. Un ejemplo de este trabajo conjunto puede ser la participación de compras públicas o licitaciones, así como la solicitud de un préstamo conjunto, etc.</li> </ul>
<p>Internacionalización (o ampliación de mercados fuera del territorio)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Normas de calidad</li> <li>Requisitos de exportación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Talleres (con especialistas en normas de calidad)</li> <li>Charlas desarrolladas por las organizaciones de comercio exterior</li> <li>Asistencia técnica específica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Concentra su gestión en la ampliación del mercado de sus productos. Esto puede significar simplemente que el empresario vende sus productos fuera del territorio, lo cual implica desplazamientos para hacer acuerdos con proveedores, clientes, distribuidores, etc., e incluso la posibilidad de abrir una sucursal.</li> <li>También puede implicar la búsqueda de mercados locales más complejos (cadenas o grandes almacenes) que solicitan mayores estándares de calidad de los productos / servicios (sin llegar necesariamente a solicitarles certificaciones de calidad)</li> <li>Finalmente la internacionalización supone la obtención de algunas certificaciones de calidad, así como el cumplimiento de normativa internacional asociada al producto. Para ello se requiere del apoyo de las organizaciones de comercio exterior.</li> </ul>

Al finalizar este proceso, lo que se busca es que el empresario empiece a vender al menos a mercados fuera del territorio como parte de una política de expansión. Asimismo, se esperaría que ya fuera parte de una cadena de valor territorial. En este aspecto, el empresario también se encuentra interesado en mejorar sus normas de calidad debido a su interés de incursionar en nuevos mercados. Por ello, probablemente también se encuentra más interesado en desarrollar alianzas interempresariales con fines de

compras / ventas conjuntas, acceso a financiamiento, etc. Este es también un punto de interés para la promoción de encadenamientos productivos (ver el tema en páginas anteriores).

A su vez, las herramientas señaladas anteriormente (sistemas de información, diagnóstico de cadenas de valor, etc.), toman nuevamente un interés particular en esta etapa por las posibilidades que abren a los empresarios de trabajar conjuntamente para aprovechar una oportunidad de negocio.

Sin embargo, es importante que nuevamente no se encuentren solos en este proceso. El peligro es el de simplemente desarrollar un negocio conjunto y no pasar al nivel superior que le da sostenibilidad a la cadena y promueve el desarrollo local. Por ello, el acompañamiento de esta etapa se da en la formación de los “procesos colectivos” más que en el trabajo individual.

Así pues, el aporte municipal de animación del desarrollo local y la promoción de cadenas de valor adquiere particular relevancia. El empresario ya tiene los incentivos en la medida que ha identificado los potenciales beneficios de las alianzas y buscará las que le agreguen mayor valor. El municipio puede intermediar en la animación del proceso por medio de los facilitadores (coaches) que se han encargado de acompañar desde el inicio. A través de las herramientas antes señaladas se pueden promover procesos asociativos, construyendo la confianza para el establecimiento de relaciones de más largo plazo.

En esa línea, los gobiernos locales deben fungir como animadores del proceso, como elementos que aglutinan a los diferentes actores interesados y que a la vez “allanan el camino” a una mayor cooperación y desarrollo empresarial. Esto también lo pueden lograr mejorando las condiciones del entorno, la infraestructura, simplificando procesos y trámites administrativos, etc. Pero también articulándose con otras organizaciones públicas, así como con el sector privado para ofrecer servicios que agreguen valor a las empresas y emprendedores. En segunda instancia también estableciendo las “reglas de juego” para la atracción de inversiones al territorio.

La presencia de estas condiciones facilita que los actores se organicen en torno a un proyecto común, el cual debería llevar en el mediano-largo plazo a una lógica territorial diferenciada, esto es, a distinguir al territorio de otros por medio de algún tipo de especialización productiva.

En ese punto, los actores del territorio deben apuntalar el proceso con acciones desde diversos ámbitos (político, económico, educativo, tecnológico), que faciliten el proceso desde sus diversas perspectivas. En lo político, mejorando la gobernabilidad y las instituciones. En lo económico, orientando que los procesos productivos generen un excedente que sea apropiado territorialmente (a través de mayores empleos y mejores salarios). En lo educativo, promoviendo la universalización de la educación a la vez que una nueva forma de educar más adaptada a las necesidades del territorio; promoviendo el trabajo en equipo, la cooperación y el emprendedurismo. Finalmente, desde el plano tecnológico, promoviendo localmente la capacidad de generar sus propias innovaciones.

En razón de lo anterior, debemos ser conscientes que el desarrollo local es sistémico, y que a la vez, el enfoque sistémico es dinámico, es decir, que tanto los determinantes de la competitividad como las necesidades y demandas de las empresas a los Estados cambian permanentemente. Por ello, lo que se requiere es un modelo que analice todo el proceso y que pueda identificar dónde se encuentran los condicionantes y desafíos para actuar sobre ellos.

## **10.2. Acciones permanentes para el desarrollo emprendedor**

El fomento del emprendedurismo no es un resultado casual. Se ha señalado anteriormente que, entre otras razones, la falta de oportunidades (laborales) incide en su surgimiento. Pero para considerarlo como una alternativa real y viable al trabajo asalariado hacen falta muchas más acciones de fomento de la cultura y el espíritu emprendedor en el territorio.

Estas actividades formativas y motivacionales dirigidas a fomentar el espíritu emprendedor deben ser desarrolladas no solo desde el municipio, sino que todos los actores locales deben participar en su desarrollo. Los objetivos de estas actividades son poner en la agenda pública

el tema emprendedor, sensibilizar sobre el tema e identificar posibles emprendedores. Algunas de ellas pueden ser:

- **Charlas con emprendedores ejemplares.** Muchas veces estas charlas las da un empresario famoso que cuenta sus inicios y como llegó a ser la persona que es hoy. Sin embargo, no siempre es posible contar con alguien de ese perfil, por lo que es importante conocer a “nuestros emprendedores ejemplares”. Personas del territorio que han destacado en sus actividades (sobre todo, pero no únicamente empresariales –educativas, artísticas, etc.) y que den testimonio de su experiencia.
- **Talleres con expertos en el tema.** Además de las charlas con emprendedores, quienes dan su experiencia desde un plano personal, se requiere también conocer los aspectos productivos, técnicos y administrativos de un negocio, los pasos a seguir, etc., para poder contar con ambas visiones. Estos talleres, además de motivacionales son informativos respecto de las etapas del negocio y cómo implementarlas. Estos pueden ser llevado a cabo por los mismos coaches para promover el espíritu emprendedor en las personas.
- **Concursos de planes de negocios.** A través de ellos, los potenciales emprendedores (que reciben una capacitación sobre el tema), desarrollan sus planes con el propósito de hacer que su producto / servicio llegue al mercado. A través del concurso, los mejores proyectos pueden obtener el financiamiento necesario para implementarlo.
- **Ferias empresariales.** Muchos pequeños negocios que se promueven en el territorio desde su etapa de emprendedor, requieren de espacios para visibilizarse y darse a conocer en el mercado. Las ferias permiten contar con ese espacio para

acercar a los clientes. Estas por lo general se hacen en espacios públicos como plazas municipales, campos deportivos, etc., acondicionados para recibir público y asignándole espacios a cada negocio. En la “Guía de Herramientas Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local” de la Fundación DEMUCA se describe este tipo de actividad con mayor profundidad.

- **Actividades de fomento emprendedor en escuelas, colegios y universidades.** Dependiendo de cada grupo meta, se pueden desarrollar actividades participativas que permitan conocer y valorar las actitudes emprendedoras como el trabajo en equipo, la colaboración, el liderazgo, etc.

El objetivo no es solamente seguir identificando potenciales emprendedores, sino empezar un proceso de concientización respecto de que ser emprendedor es una alternativa válida y potencialmente muy valiosa.

### Mecanismos de monitoreo y evaluación de la gestión

Para la municipalidad es imperativo contar con información pertinente y oportuna que le permita verificar el cumplimiento de su misión y objetivos orientados al apoyo al emprendedurismo, mipymes y desarrollo local. Por ello, se debe asegurar que sus acciones (directas sobre las empresas y emprendedores e indirectas sobre otros actores institucionales) aumenten la competitividad empresarial en el territorio.

La puesta en marcha de mecanismos de monitoreo y evaluación permanentes es así esencial para la toma continua de decisiones. De esta forma, la municipalidad puede reflexionar sobre sus propios errores y corregirlos, considerando las necesidades y tendencias que capta de su mercado objetivo y anticipando acciones del entorno en el que se desenvuelve.

El monitoreo y evaluación se puede realizar por medio del siguiente tipo de indicadores, a saber<sup>37</sup>:

**a. Indicadores de satisfacción del cliente:** asociados por ejemplo a cuestionarios sobre satisfacción con el uso de los servicios municipales de apoyo empresarial y/o encuestas de percepción empresarial en el territorio.

**b. Indicadores de resultados:** que indican la frecuencia del uso de los servicios municipales de apoyo empresarial, el cumplimiento de los objetivos definidos para cada uno de los servicios, número de convenios y/o alianzas realizadas por el municipio y con qué orientación, etc. También implica los resultados de los procesos de articulación con otros sectores en cuanto a acciones de apoyo al desarrollo empresarial (infraestructura, servicios, proyectos con empresas, etc.).

**c. Indicadores de impacto:** situación de la competitividad empresarial en el territorio; cuántas nuevas empresas se han creado y/ fortalecido, cuántas nuevas cadenas se han generado y/o fortalecido, mejoras en las condiciones de vida de los habitantes del municipio, el empleo, los salarios, nueva infraestructura, etc.

El propio sistema de información sobre el territorio debería también ser capaz de establecer los cambios en el número de empresas, encadenamientos, cambios en el empleo, variaciones salariales, etc., de acuerdo justamente al grado de articulación logrado con los principales actores territoriales.

---

37. En la sección 6.3 de esta guía el lector podrá encontrar más detalle sobre los sistemas de información municipales.



# BIBLIOGRAFÍA

- Amorós, J. y otros (2008) GEM Reporte Nacional de Chile 2007. Universidad del Desarrollo, Santiago.
- Asún, D.; Tapia, P.; Bustamante, T. (2001). Manual para detectar capacidades empresariales en microempresarios rurales. Santiago de Chile, PROMER- IICA.
- Borjas, L. (2003). Espíritu empresarial, creatividad empresarial: Un nuevo reto. Caracas, Venezuela, Universidad Metropolitana.
- CEFE (1998). Manual para Facilitadores. CEFE International.
- Centro Internacional de Formación Organización Internacional del Trabajo (2008). Desarrollo Económico Local + Empleo. Material para promotores: Módulo I ¿Qué es el DEL? CIF-OIT. Ginebra.
- Devlin, R.; Moguillansky, G. (2010). ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS, para una nueva visión estratégica del desarrollo. CEPAL, Santiago, Abril. Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/39884/Alanzas\\_publico\\_privadas\\_para\\_una\\_nueva\\_vision\\_estrategica\\_del\\_desarrollo.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/39884/Alanzas_publico_privadas_para_una_nueva_vision_estrategica_del_desarrollo.pdf)
- Esser, K. y otros (1994), Competitividad Sistémica, competitividad internacional y estrategias requeridas. Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo
- FOIL, En <http://www.empleo-foil.oit.or.cr/>
- Formichella, María Marta y Silvia London( 2005). Reflexiones acerca de la noción de empleabilidad, Asociación Argentina de Economía política, Reunión Anual, 16-18 noviembre, La Plata.
- Freyssinet, J. (2007). El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI. La experiencia reciente de los países de Europa occidental. Miño y Dávila. Buenos Aires.
- Godio, Julio (2007). La sociedad de trabajo. Una utopía realizable. Editorial Corregidor, Buenos Aires.
- Kantis, H. (2003). DESARROLLO EMPRENDEDOR, América Latina y la experiencia internacional. BID-Fundes. Washington.
- Lebediker, M., Zevallos, E., Alonso, E., Petry, P. (2010). Diagnóstico de la Situación del Emprendedurismo en Centroamérica. KfW - GTZ - BCIE, San José, Abril
- Meda, Dominique (2007). ¿Qué sabemos sobre el trabajo? En Revista de Trabajo. Año 3, Número 4. Buenos Aires, Enero Noviembre.
- Neffa, J. (2003).El Trabajo humano: Contribuciones al estudio de un valor que permanece. Lumen. Buenos Aires.
- Neffa, J. (2008). Políticas de empleo y políticas sociales: complementariedad o contradicción?, en Heras, A y D. Burin.(eds). Trabajo, desarrollo, diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo, trabajo e ingresos. Ciccus. Buenos Aires.
- Notaro, Jorge (2005): Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003.
- Novick, Marta (2008). Desarrollo e innovación: un debate en torno a la revalorización del trabajo, Revista de Trabajo, Año 4, Número 5, Enero-Julio, Buenos Aires.
- Obando, J., Rojas, L., Zevallos, E. (2008). Características de las Microempresas y sus necesidades de formación en Centroamérica y República Dominicana. OIT, San José. Disponible también en el sitio Web de a OIT: [http://web.oit.or.cr/dmdocuments/oml/observa\\_form.pdf](http://web.oit.or.cr/dmdocuments/oml/observa_form.pdf)
- OECD (1999). Reforma Regulatoria en México, Volumen 1, Paris.

- OIT (2009). Panorama Laboral 2009. OIT, Lima.
- OIT (2005). Panorama Laboral 2005 América Latina y el Caribe (avance primer semestre). OIT, Lima.
- OIT (2004) Romper el Techo de Cristal. Las mujeres en puestos de dirección. Actualización 2004. OIT, Ginebra. En <http://www.ucm.es/info/ucmp/cont/descargas/documento6323.pdf>
- Porter, M. Schwab, K. (2008). The Global Competitiveness Report 2008-2009, Geneva. En <http://www.weforum.org>
- Porter, Michael E. (1980) Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors. New York, The Free Press.
- PNUD (2009). Informe de Desarrollo Humano 2009, superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Grupo Mundi Prensa, Nueva York. En [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2009\\_ES\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2009_ES_Complete.pdf)
- Programa AREA (2009). Aportes a las políticas Activas de Empleo en la Argentina: Informe final del Programa, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Organización Internacional del Trabajo, Bs As.
- Rusque, A.; Ramírez, S.; Torres, G.; Guzmán, S.; Castillo, C. (1998). XII Congreso latinoamericano sobre espíritu Empresarial: Medición de Capacidad Emprendedora de Estudiantes de Escuelas de Administración de Europa y América Latina. San José, Costa Rica. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/pyme/esp/publicaciones/biblioteca/itcr/estud.html>
- Salvia, Agustín y otros (2006). Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas. ¿Una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?, ponencia presentada al Tercer Congreso Nacional de Políticas Sociales Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 18 y el 20 de Octubre.
- Tomada, Carlos (2007). La recuperación del tra-
- bajo y de sus instituciones rectoras. Revista de Trabajo, Año 3, Número 4, Enero - Noviembre.
- Tomassini, Luciano (2000). El giro cultural de nuestro tiempo, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Van Klaveren, Annie (2007). Inserción laboral y fomento empresarial: activando el desarrollo. Desarrollo Económico Local en Argentina, Organización Internacional del Trabajo, Historias del DEL, Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA), Agosto.
- Whiteley, Richard (2003). El Chamán de la Empresa, una fábula empresarial. Algaba Ediciones, Madrid.
- Zevallos, E. (2007). Restricciones del Entorno a la Competitividad Empresarial en América latina. Fundes, San José. Disponible también en el sitio de Iberpyme: <http://www.iberpymeonline.org/Documentos/ANALISISCOMPARADO07.pdf>
- Zevallos, E. (2000). Empresa media, nueva clasificación. En revista COMERCIO EXTERIOR, Bancomext, México D.F., marzo.

# ANEXOS



## ANEXO 1

### Programa tentativo para un taller de Orientación Laboral

La orientación laboral es una de las actividades principales de la Oficina Municipal de Empleo. Este servicio se implementa mediante las entrevistas personales pero también mediante el trabajo en talleres.

El trabajo en talleres permite generar espacios de reflexión grupal, profundizar sobre problemas

compartidos, analizar la situación del mercado de trabajo en la región, en definitiva construir conocimiento en forma colectiva.

Un programa del taller de orientación laboral tal como está expresado en el capítulo 3 de esta guía constaría de los siguientes módulos:

Día	Módulo	Actividad	Tiempo
1	1. Presentación	<b>1. Presentación del grupo</b> Objetivo: Identificar los objetivos y expectativas de los participante. Dinámica: se presenta el capacitador e invita a los participantes a hacer lo propio, expresando sus expectativas y experiencia laboral.	30'
		<b>2. Presentación de los objetivos del taller.</b> Objetivo: explicar y pactar los objetivos y agenda del taller. Dinámica: el capacitador presenta en forma breve la organización y pautas que regirán el taller.	15'
	2. El mercado de trabajo local	Ocupaciones existentes: <b>1. ¿Cuáles son las ocupaciones más frecuentes en el territorio?</b> Objetivo: Inducir a los participantes a que reconozcan cuáles son los empleos más frecuentes en la región, que se requiere para acceder a ellos y cuáles son las barreras. Dinámica: lluvia de ideas, lectura de diarios, guía de preguntas (Trabajo grupal)	45'
		<b>2. ¿Qué oportunidades de trabajo independiente hay en el territorio?</b> Objetivo: Introducir a los participantes en las posibilidades de generar empleo en forma independiente y cuáles son las habilidades que se requieren para llevar adelante un emprendimiento productivo Dinámica: lluvia de ideas, relevamiento productivo y comercial, guía de preguntas (Trabajo grupal)	45'
		<b>3. Presentación de las conclusiones</b>	45'

2	3. Reconocimiento de mis habilidades y competencias.	<p><b>1. FODA Personal (Trabajo en pareja<sup>38</sup>)</b>  <i>Objetivo:</i> reconocer las competencias, habilidades y saberes propios.  <i>Dinámica:</i> preguntas orientadoras  ¿De que trabajé?, ¿Qué actividades o tareas hice?  ¿Qué conocimientos utilicé?, ¿Qué características personales puse en juego? ¿En qué tareas me sentí mejor?, ¿Cuáles fueron las mejor pagas?, ¿Qué trabajos comunitarios o domésticos hice? , a partir de allí elaborar un perfil personal</p> <p><b>2. Presentación</b></p>	30´
	4. Posicionamiento y plan de acción.	<p><b>1. Diseño del plan de acción.</b>  <i>Objetivo:</i> reconocer y jerarquizar las posibles ocupaciones en las que el participante puede insertarse.  <i>Dinámica:</i> el capacitador propone que en base a lo trabajado en los módulos anteriores cada participante elabore una lista de tres posibles ocupaciones de acuerdo a su perfil y a las características del mercado de trabajo local. Junto al listado de las tres ocupaciones debe identificar ¿Qué tengo? Y ¿Qué me falta? Para acceder a esas ocupaciones. (Trabajo en pareja)</p> <p><b>2. Agenda de tareas</b>  <i>Objetivo:</i> planificar acciones para desarrollar el proyecto laboral.  <i>Dinámica:</i> el capacitador propone que se realice una agenda de pro lo menos 5 y hasta 10 tareas que permita planificar resultados y actividades en un tiempo determinado, por ejemplo asistir a un curso de capacitación, resolver algún trámite, presentar antecedentes laborales, resolver el cuidado de niños u otros familiares que lo requieran, etc.</p>	45´
		30´	
		30´	
5. Conclusiones/ Evaluación del taller.	<p><i>Objetivo:</i> evaluar conjuntamente el taller y establecer pautas de seguimiento individual de los participantes  Dinámica: plenario</p>	15´	

38. El trabajo en pareja se propone para que los participantes generen un espacio de apoyo mutuo.

## ANEXO 2

### Cuestionario para evaluar la capacidad emprendedora<sup>39</sup>

Encuesta #:	Fecha:
-------------	--------

#### Datos generales de la persona encuestada

Nombre de la persona encuestada:

---

#### Datos de contacto:

- Dirección: \_\_\_\_\_
- Teléfono: \_\_\_\_\_
- E-mail: \_\_\_\_\_

#### Instrucciones para llenar el cuestionario:

Indique si las afirmaciones siguientes describen como usted se comporta o se siente frente a las situaciones descritas en ellas. Si la afirmación describe su forma de actuar completamente marque con una **"X"** la casilla de "siempre"; si

coincide la mayoría de las veces marque la casilla de "casi siempre"; si concuerda a término medio marque la casilla de "frecuentemente"; si coincide ocasionalmente marque la casilla de "a veces" y si está totalmente en desacuerdo marque la casilla de "nunca".

39. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE). "Cuestionario para evaluar la capacidad emprendedora de jóvenes en zonas rurales" Centro para la Competitividad de Ecoempresas. La herramienta utilizada se basa en su mayoría en los trabajos realizados por Asún et al. 2001; Borjas, 2003.

No.	Afirmación: YO	Nunca	A veces	Frecuente	Casi siempre	Siempre
1.	Soy una persona que inventa nuevas formas de hacer las cosas.					
2.	Pienso en forma creativa al momento de realizar cualquier actividad que me propongan.					
3.	Desarrollo muchas ideas al momento de enfrentar problemas.					
4-	Soy una persona que toma iniciativa para realizar nuevas actividades.					
5.	Genero ideas que son muy buenas y aceptadas en los grupos donde trabajo.					
6.	Escucho con atención sea quien sea que hable.					
7.	Establezco relaciones fácilmente con otros. Me es fácil hacer amigos.					
8.	Comparo fácilmente con los demás los problemas y éxitos que me suceden.					
9.	Puedo transmitir mis ideas fácilmente y siempre me entienden.					
10.	Busco participar en actividades grupales para aportar y recibir nuevos conocimientos					
11.	Trato en diferentes formas de superar todos los obstáculos que se interponen para alcanzar mis metas					
12.	Considero que para obtener logros en la vida solo basta la voluntad y una buena disciplina personal.					
13.	Puedo trabajar duro tanto tiempo como sea necesario.					
14.	Soy una persona que se esfuerza en forma especial por entregar un trabajo de calidad.					
15.	Soy capaz de mantener la calma y resolver fácilmente los problemas que se me presentan en la vida.					
16.	Me siento confiado en que puedo tener éxito en cualquier actividad que me propongo alcanzar					
17.	Considero que lo que me sucede la mayoría de las veces depende de mí.					
18.	Soy capaz de hacer muchas cosas a la vez y hacerlas bien.					
19.	Si me encuentro en dificultades puedo permanecer tranquilo porque cuento con las habilidades necesarias para manejar situaciones difíciles					
20.	Puedo encontrar la manera de obtener lo que quiero aunque se me oponga gente muy importante.					

21.	Puedo transmitir mi entusiasmo a otros por un objetivo que persigo.					
22.	Soy capaz de dirigir y ordenar todos los recursos disponibles para llevar a cabo trabajos.					
23.	Logro que otros apoyen mis recomendaciones.					
24.	Soy capaz de coordinar actividades de diferentes personas para llegar a un resultado.					
25.	Planifico una tarea grande dividiéndola en actividades más chicas.					
26.	Puedo fácilmente ponerme en el lugar de otra persona para comprender mejor su situación					
27.	Soy una persona que llega rápidamente a acuerdos con las personas con que trabaja.					
28.	Soy una persona que para llegar a acuerdos puedo mirar las cosas de otra manera y no me cierro en mi punto de vista. "Soy una persona abierta"					
29.	Al estar en grupos donde hay muchas diferencias busco la forma de que se mejoren las relaciones hasta llegar a un consenso.					
30.	Puedo convencer fácilmente a otros para que acepten las actividades que propongo.					
31.	Soy una persona que se compromete hasta finalizar las responsabilidades que me asignan.					
32.	Hago lo que se necesita hacer sin que otros tengan que decirme que lo haga.					
33.	Soy una persona que si es necesario hace el trabajo de otros para entregarlo a tiempo.					
34.	Cumplo los trabajos que me asignan a pesar del nivel de dificultad.					
35.	Me mantengo informado de los acontecimientos que afectan a mi comunidad, mi país y el mundo.					
36.	Soy una persona a la que le gusta asumir riesgos con tal de alcanzar sus metas.					
37.	Prefiero las situaciones de aventura y nuevas en lugar de las tranquilas y sencillas.					
38.	Puedo manejar varias actividades a la vez sin entrar en caos					
39.	Soy una persona a la que le atraen los desafíos.					
40.	Soy una persona que puede atreverse a todo con tal de llegar bien lejos en la vida.					
41.	Frecuentemente intento cosas que no se le ocurre intentar a nadie más.					
42.	Soy una persona a la que le gusta encontrar la forma de convertir las debilidades en fortalezas. Busco hacer de algo negativo algo positivo.					
43.	Soy una persona que cuando se le ocurre una idea nueva, hago cualquier cosa por tratar de desarrollarla.					

44.	Puedo estar trabajando días enteros sin aburrirme cuando realizo algo que me interesa.					
45.	Pienso llegar al puesto más importante de la empresa donde trabaje sin importar los retos y obstáculos.					
46.	Soy una persona que enfrenta problemas que otros han encontrado difíciles.					
47.	Prefiero que mi trabajo esté lleno de tareas retadoras.					
48.	Cuando realizo un trabajo me trazo metas muy exigentes sin importar que otros tengan metas fáciles.					
49.	Tengo éxito en lograr las metas importantes que me propongo.					
50.	Soy una persona que asiste a todos los cursos, charlas, capacitaciones y eventos posibles para mejorar mis habilidades y llegar bien lejos en la vida.					
51.	Tengo una relación de mucha confianza con mi familia, nos contamos las cosas abiertamente.					
52.	Considero que mi familia piensa que soy bueno para ayudarlos a resolver sus problemas.					
53.	Estoy seguro que mi familia está de acuerdo con las metas que me he propuesto para la vida.					
54.	Confío en mi familia para que me de apoyo emocional cuando tengo problemas serios					
55.	Considero que varios miembros de mi familia comparten muchos de mis intereses					

## “Guía para la tabulación y obtención de resultados del cuestionario de evaluación de la capacidad emprendedora”

### 1. Introducción

Antes de iniciar el proceso de tabulación de datos y obtención de resultados, es necesario especi-

ficar que afirmaciones corresponden a cada una de las once variables definidas como parte de la capacidad emprendedora empresarial.

**Cuadro 1**

VARIABLES DE LA CAPACIDAD EMPRENDEDORA EMPRESARIAL CON SUS AFIRMACIONES

Nº	Variable	Rango de Afirmaciones
1	Creatividad e Innovación	De la 1 a la 5
2	Comunicación	De la 6 a la 10
3	Tenacidad	De la 11 a la 15
4	Autoconfianza	De la 16 a la 20
5	Liderazgo y Coordinación	De la 21 a la 25
6	Negociación	De la 26 a la 30
7	Responsabilidad	De la 31 a la 35
8	Capacidad para Asumir Riesgos	De la 36 a la 40
9	Intereses Motivacionales	De la 41 a la 45
10	Necesidades de Logro	De la 46 a la 50
11	Apoyo social familiar	De la 51 a la 55

### 2. Forma de uso

A continuación se detallan los pasos a seguir para tabular los datos y obtener los resultados de la herramienta de evaluación:

1. En una hoja de tabule cada caso (indivi-

duo) por filas, y las variables con sus respectivas afirmaciones por excel columnas.

2. A cada variable le corresponden cinco afirmaciones, y cada afirmación tiene cinco posibles respuestas con las siguientes escalas:

SIEMPRE	• Le corresponde el valor de “5”
CASI SIEMPRE	• Le corresponde el valor de “4”
FRECUENTEMENTE	• Le corresponde el valor de “3”
A VECES	• Le corresponde el valor de “2”
NUNCA	• Le corresponde el valor de “1”

3. Calcule la puntuación por variable, teniendo en cuenta que el máximo posible sería veinticinco si el entrevistado respondiera como siempre a cada afirmación de la variable, y el mínimo posible sería cinco si el entrevistado respondiera como nunca a cada afirmación de la variable.
4. El valor total de cada variable debe dividirse entre cinco para obtener un índice que iría de uno a cinco por variable.
5. Se debe sumar el valor de las once variables por caso (individuo) y dividir entre once para obtener el índice definitivo de capacidad emprendedora empresarial por caso.
6. Para definir el nivel de capacidad emprendedora empresarial de cada caso (individuo) deben considerarse los siguientes criterios:
  - Las personas con un índice mayor a 3.5 son las que cuentan con un potencial mayor de capacidad emprendedora empresarial y se les debe dar seguimiento para mejorar sus aptitudes.
  - Las personas con un índice menor a 3.5 pueden contar con ciertas habilidades emprendedoras empresariales pero no llegan a un nivel donde se asegure que existe un potencial latente para el futuro.

## ANEXO 3

### Encuesta de clima empresarial

1. Situación económica actual y clima de inversiones (respecto del año anterior)
  - a. mejor
  - b. peor
  - c. igual
2. Situación económica y clima de inversiones (expectativas para los siguientes 12 meses)
  - a. mejor
  - b. peor
  - c. igual
3. Evaluación del clima de inversión
  - a. muy bueno
  - b. bueno
  - c. regular
  - d. malo
4. Situación de la empresa respecto de un año atrás
  - a. mejor
  - b. peor
  - c. igual
5. Principales desafíos de las empresas (marque hasta tres)
  - a. cargas tributarias
  - b. incremento de costos
  - c. regulación excesiva
  - d. crimen organizado
  - e. pérdida de competitividad
  - f. reducción de la demanda
  - g. falta de personal
  - h. competencia interna
  - i. acceso al financiamiento
  - j. mal estado de infraestructura
6. Desempeño del municipio (marque hasta tres)
  - a. mejora los servicios
  - b. apoya a los empresarios
  - c. reduce la pobreza
  - d. incentiva la inversión privada
  - e. mejora la infraestructura
7. Que opina globalmente de la gestión municipal
  - a. aprueba
  - b. desaprueba
  - c. no aprueba ni desaprueba
8. ¿Prevé hacer contrataciones en los próximos 6 meses?
  - a. Si
  - b. No
  - c. No sabe
9. ¿Prevé despedir personal en los próximos 6 meses?
  - a. Si
  - b. No
  - c. No sabe
10. Puede identificar algún sector o actividad económica que tenga un alto potencial de crecimiento en los siguientes 2 años?  
Respuesta: \_\_\_\_\_

Mediante esta herramienta es posible contar además con una panorámica de las expectativas empresariales y sobre ellas, trabajar directamente con los involucrados (empresarios y

gremios), así como otros actores involucrados (como el gobierno central), para revertir las expectativas adversas y atraerlos hacia iniciativas que puedan ser de su interés.

## ANEXO 4

### Formato de plan de negocios<sup>40</sup>

#### RESUMEN

1. Breve descripción del Proyecto
2. Breve perfil del Empresario
3. Contribución del Proyecto a la Economía

#### Sección 1. PLAN DE MARKETING

- 1.1. Descripción del Producto
- 1.2. Comparación del Producto con el Producto de la Competencia
- 1.3. Ubicación
- 1.4. Área del Mercado
- 1.5. Principales Clientes
- 1.6. Demanda Total
- 1.7. Participación en el Mercado
- 1.8. Precio de Venta
- 1.9. Estimado de Ventas
- 1.10. Medidas Promocionales
- 1.11. Estrategia del Marketing
- 1.12. Presupuesto del Marketing

#### Sección 2. PLAN DE PRODUCCION

- 2.1 Proceso de Producción
- 2.2 Capital Fijo
- 2.3 Vida útil del Capital fijo
- 2.4 Mantenimiento y Reparaciones
- 2.5 Fuentes de los Equipos
- 2.6 Capacidad Planificada
- 2.7 Capacidad Futura
- 2.8 Términos y Condiciones de la Compra de Equipos
- 2.9 Ubicación y Distribución de la Fábrica
- 2.10 Materia Prima Necesaria

- 2.11 Costo de la Materia Prima
- 2.12 Disponibilidad de la Materia Prima
- 2.13 Mano de Obra
- 2.14 Costo de la Mano de Obra
- 2.15 Disponibilidad de la Mano de Obra
- 2.16 Productividad de la Mano de Obra
- 2.17 Gastos Generales de la Fábrica
- 2.18 Costos de Producción

#### Sección 3 PLAN DE ORGANIZACIÓN & GESTION

- 3.1 Forma de la Empresa
- 3.2 Estructura de la Organización
- 3.3 Experiencia y Calificación en Negocios del Empresario
- 3.4 Actividades Pre-Operativas
- 3.5 Gastos Pre-Operativos
- 3.6 Equipos de Oficina
- 3.7 Gastos Administrativos

#### Sección 4. PLAN FINANCIERO

- 4.1 Costo del Proyecto
- 4.2 Plan Financiero y Requerimiento del Préstamo
- 4.3 Garantía para el Préstamo
- 4.4 Estado de Ganancias y Pérdidas
- 4.5 Estado de Flujo de Caja
- 4.6 Balance General
- 4.7 Programa de Devolución del Préstamo
- 4.8 Punto de Equilibrio (PDE)
- 4.9 Retorno de la Inversión (RDI)
- 4.10 Análisis Financiero

40. CEFE (1998). Manual para Facilitadores. CEFE International.

## ANEXO 5

### Formato de entrevista inicial de intereses y competencias laborales

Oficina de inscripción		N° de inscripción	
Municipio	Localidad	Provincia	Fecha
Apellido y Nombres del entrevistador:			
¿Es beneficiario/a de algún programa social o de empleo?			
No	Sí	¿Cuál? (nombre del programa)	
Jurisdicción del programa:		Nacional	Provincial
			Municipal
<b>1. DATOS PERSONALES</b>			
Apellido y Nombres:			
Fecha de nacimiento:			
Sexo:			
Tipo de documento: N°:			
Domicilio:			
Municipio		Provincia	Código postal
Teléfono	Teléfono para mensajes	Correo electrónico	
¿Cuál es su estado civil actual?			
Soltero/a	Casado/a o unido/a	Divorciado/a o separado/a	Viudo/a
¿Cuántas personas menores de 18 años viven en su casa?			
<b>2. NIVEL EDUCATIVO ¿Qué estudios tiene?</b>			
No asistió a la escuela y no sabe leer ni escribir			
No asistió a la escuela pero sabe leer y escribir			
<b>NIVEL PRIMARIO</b>			
Primario incompleto		Ultimo año aprobado Fecha de abandono (año)	
En curso		Año que está cursando	
Primario completo			
NIVEL MEDIO (Desde aquí, marcar todos los casilleros correspondientes, no sólo el máximo nivel alcanzado, a fin de contar con información completa sobre el perfil educativo)			
Incompleto			
Completo			
Bachiller	Técnico	Comercial	
<b>NIVEL TERCIARIO (especialidad)</b>			
Incompleto			
Completo			
En curso		Año que está cursando	

3. SITUACION LABORAL						
¿Cuál es su situación laboral en este momento?						
Ocupado/a	Permanente	Temporario	Cuenta propia	Desocupado/a	Subocupado/a	Otra (especificar)

Trabaja horas (especificar semanales/mensuales):

¿Hasta cuándo trabajó? (fecha): \_\_\_\_\_

¿Cuál es su experiencia laboral en empresas, instituciones, programas de empleo, trabajo doméstico, trabajo voluntario?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Comience por el trabajo que considere más importante, ya sea por el puesto que ocupó, la duración, el salario, etc. (Si menciona más de 3 trabajos, agregar las hojas necesarias)

Empleador	
Rama de actividad	
Puesto	
Tareas realizadas	
Período	

Empleador	
Rama de actividad	
Puesto	
Tareas realizadas	
Período	

Empleador	
Rama de actividad	
Puesto	
Tareas realizadas	
Período	

**Actividades por cuenta propia**

¿Qué producto o servicio producía y/o comercializaba?

\_\_\_\_\_

Rama de actividad: \_\_\_\_\_

¿Qué actividad realizaba usted? (gestión, producción, venta, administración, etc.)

\_\_\_\_\_

¿Cuántas personas trabajaban con usted?

Total: \_\_\_\_\_

Familiares: \_\_\_\_\_

Empleados: \_\_\_\_\_

Otros (especificar): \_\_\_\_\_

Ninguna: \_\_\_\_\_

**4. CAPACITACION Y FORMACION PROFESIONAL**

¿Hizo o está haciendo algún curso de capacitación?

Sí  No

¿Cuáles fueron los más importantes? por duración, calidad, etc. (si hizo más cursos, agregar hojas)

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Nombre del curso	
Duración (especificar en horas, semanas, meses, años)	
Finalizado	
Descripción básica de los conocimientos adquiridos	
Certificado	

¿Le interesa hacer alguna capacitación?

Sí  No

¿En qué temas? \_\_\_\_\_

¿Qué programas maneja?

Word  Excel  Navegadores de Internet

Otros (especificar) \_\_\_\_\_

¿Sabe manejar computadoras?

Sí  No

¿Sabe otro idioma?

Sí  No

Idioma	Lee	Escribe	Habla
Inglés			
Francés			
Portugués			
Otros (especificar)			

¿Qué conocimientos y habilidades adquiridos en otros ámbitos (trabajo, casa, tareas comunitarias) se relacionan con sus intereses laborales?

## 5. INFORMACION ADICIONAL

¿Tiene licencia de conductor?

- Sí  No  
 Particular  
 Carga  
 Profesional  
 Otros (especificar) \_\_\_\_\_

¿Tiene libreta sanitaria?

- Sí  No

¿Tiene permiso de portación de armas?

- Sí  No

¿Tiene matrícula?

- Sí  No

¿Cuál? \_\_\_\_\_

¿Está cobrando actualmente algún seguro de desempleo?

- Sí  No

## DIFICULTADES PSICOFISICAS

¿Tiene algún tipo de discapacidad?

- Sí  No  
 ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Tipo:

- Congénita  Adquirida

¿Tiene certificado de discapacidad?

- Sí  No

Fecha de emisión: \_\_\_\_\_

Fecha de vencimiento: \_\_\_\_\_

Ente certificador: \_\_\_\_\_

Diagnóstico: \_\_\_\_\_

¿Tiene algún problema psicofísico que le dificulte trabajar en algunas actividades? (por ejemplo: vértigo, no puede estar sentado o parado muchas horas, etc.)

- Sí  No

¿Cuál? \_\_\_\_\_

¿Tiene algún otro tipo de problema que le dificulte trabajar? (Identificar obstáculos para la búsqueda de empleo que requieran la intervención de un área social, por ejemplo cuidado de hijos. En ese caso derivar e indicar al final del formulario)

## 6. POSTULACION

¿Para qué ocupación/es o actividad/es se postula? \_\_\_\_\_

Denominación de la ocupación/actividad (indicar días y horas semanales, nocturno, fines de semana) \_\_\_\_\_

## 7. OBSERVACIONES

Firma del entrevistado: \_\_\_\_\_

Derivación a:

- Colocación  
 Capacitación  
 Educación formal  
 Orientación laboral  
 Apoyo a la búsqueda de empleo  
 Orientación para autoempleo  
 Tramitación de documento de identidad  
 Servicio de salud  
 Servicio social  
 Certificado de discapacidad  
 Programa social (especificar) \_\_\_\_\_  
 Otra (especificar) \_\_\_\_\_

Comprobante de inscripción

El/la Sr./Sra. \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

ha sido inscripto/a con el

Nº \_\_\_\_\_

en la Oficina de Empleo de (nombre del municipio y la provincia) comprometiéndose a actualizar sus datos cuando haya ocurrido algún cambio tanto de domicilio, estudios realizados, capacitaciones, etc., así como de su situación laboral.

\_\_\_\_\_  
**Nombre y firma del entrevistador**

\_\_\_\_\_  
**Firma del inscripto**

\_\_\_\_\_  
**Lugar y fecha**



# ACERCA DE LOS AUTORES

## Sección I.

### Políticas e instrumentos municipales de empleo e intermediación laboral

#### Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT)

El Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT) de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, se concibe como un espacio de producción y difusión de nuevos conocimientos multidisciplinarios acerca del desarrollo y de su dimensión territorial. En particular, procuramos aportar a la capacidad de análisis e interpretación regional, a la interacción entre actores y organizaciones vinculados con la problemática del desarrollo territorial y a la formación de líderes institucionales y de emprendedores que conduzcan procesos de descentralización y desarrollo local y regional. Trabajamos de acuerdo con la perspectiva del desarrollo endógeno, incorporando las distintas dimensiones (políticas, económicas, sociales, geográficas, culturales, empresariales) que afectan el desarrollo territorial en una propuesta que combina investigación, docencia, transferencia y asistencia técnica.

- **Oscar Madoery**

Nacido en Sunchales (Santa Fe), Argentina en 1962. Es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Master en Ciencias Sociales por FLACSO Argentina y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Ha sido Secretario de Producción y Empleo de la Municipalidad de Rosario y Coordinador General del Plan Estratégico Metropolitano de la Región Rosario. Actualmente es Director del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET) de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y Universidad Nacional de Rosario (UNR) y Director de la Maestría en Desarrollo Local de la UNSAM y la Universidad Autónoma de Madrid. Coordinador General de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe (Red DETE-ALC).

- **Néstor Marcelo Taborda**

Nacido en Rosario, Argentina, en 1966, Licenciado en Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Quilmes) y Magister en Desarrollo y Gestión Territorial (Universidad Nacional de Rosario). Consultor en organismos internacionales como la CEPAL y la OIT, así como de entidades de gobierno, Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social de la Argentina y en distintos municipios del país. Cumplió funciones de gestión en la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior del municipio de Rosario. Participó en el diseño y elaboración de materiales pedagógicos para formación DET y coordinó talleres de formación en distintos países en América Latina y el Caribe. Es miembro del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT) y actualmente se desempeña como consultor del Programa Consolidación del Empleo en Argentina, OIT/Italia Lavoro.

- **Alejandro Enrique**

Licenciado en Relaciones del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires (UBA); cursó la Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo (UBA). Especialista en Políticas de Empleo y Desarrollo Local. Se ha desempeñado durante 10 años como consultor en el sector público, en el Ministerio de Trabajo de la Nación y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en áreas de Empleo y Desarrollo Económico Local. Actualmente es Secretario de Cultura y Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Docente de

la cátedra Metodología de Investigación de la carrera de Relaciones del Trabajo, participa de proyectos relacionados con Políticas de Empleo y Desarrollo Local en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas bajo la dirección del Dr. Julio Neffa.

- **Santiago Ernesto Ruiz**

Diplomado en Desarrollo Local, Agente de Desarrollo. Formulación y Gestión de proyectos socio-productivos con énfasis en Empleo, Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Facilitador y capacitador en temas de Desarrollo Económico Local en orientación e inducción al mundo del trabajo. Actual Director de Proyectos del Centro Interdisciplinario para el Desarrollo Humano y Productivo y responsable de gestión de Programas de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en Argentina. Cumplió funciones de gestión en la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior del municipio de Rosario. Cuenta con una amplia experiencia en el diseño de proyectos productivos con énfasis en la articulación público-privada. Participa del equipo de trabajo del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDeT) de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina, colaborando en capacitaciones de Agentes de Desarrollo Local en diferentes ciudades de Argentina y Latinoamérica. Posee amplia experiencia de actuación en el diseño, implementación de programas y acciones de políticas de empleo y desarrollo territorial.

## **Sección II.**

### **Políticas e instrumentos municipales para la promoción del emprendedurismo, mipymes y fortalecimiento de las cadenas de valor territoriales**

- **Emilio Zevallos V.**

Nacido en Lima, Perú, es economista por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos (políticas públicas) por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-México), y Maestro en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), además de ser especialista en desarrollo económico local por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su trabajo gira alrededor de temas de emprendedurismo, micro, pequeña y mediana empresa en América Latina, crecimiento y desarrollo económico, sector informal, desarrollo local, gestión de proyectos y políticas públicas en estos ámbitos; con varios libros y publicaciones en revistas especializadas. Destaca su colaboración como consultor externo en la UNESCO-Costa Rica, CEPAL, OIT, CENPROMYPE, Visión Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), FUNDES Internacional, entre otras.

Su amplia experiencia como docente incluye colaboraciones con el Centro Internacional de Formación de la OIT, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Costa Rica), la Universidad Latina en Panamá, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en México (TEC de Monterrey) y la Pontificia Universidad Católica del Perú. En la actualidad es docente en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) en Costa Rica, y cuenta con un blog sobre mipymes y emprendimientos en el periódico El Financiero llamado PYMEScopio



