

La promoción del sector de las micro y pequeñas empresas, MYPE, desde el gobierno municipal y el proceso de la descentralización*

MIGUEL VON HOEGEN

* El presente trabajo es producto de un estudio regional realizado bajo la coordinación de FLACSO-Programa El Salvador, en el marco de la Red de Centros de Estudios e Investigaciones de la Microempresa, y con el apoyo de la Fundación Ford.

El tema central del presente trabajo es el estudio de la promoción del sector de las micro y pequeñas empresas, MYPE, desde dos ámbitos: el gobierno municipal y el proceso de descentralización.

Los principales hallazgos del estudio, en síntesis, son:

- a) En cuanto al marco jurídico, la legislación constitucional y la ordinaria carecen de normas específicas que vinculen al sector de las MYPE, o a su promoción, con las responsabilidades del gobierno municipal o con el proceso de descentralización.

Lo anterior se deriva del hecho que ambas legislaciones conciben al municipio más como proveedor de la infraestructura productiva y social y los servicios públicos que viabilicen la economía local, incluyendo en ella la que requiere la operación de las MYPE, que como gestor del desarrollo local; al respecto debe tenerse presente que aunque el suministro de la infraestructura y servicios citados son indispensables para el desarrollo local, la gestión de ese desarrollo trasciende esa responsabilidad.

Lo expuesto significa que aún hay carencia de conciencia del papel que pueden y deben desempeñar el gobierno municipal y el proceso de descentralización en la gestión del desarrollo local, en especial por medio de las MYPE; ello puede, por ejemplo, hacerse con base en su contratación para la construcción y mantenimiento de la infraestructura local o la generación de servicios públicos municipales.

- b) Las experiencias de promoción del sector de las MYPE:
 - En la bibliografía disponible se describe el caso, reiteradamente estudiado, del municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de Guatemala, cuyo desarrollo local se inició a partir del sector de las MYPE: un comerciante introdujo la producción textil y luego, con el suministro de un servicio público —específicamente el de energía eléctrica— se desencadenó un fuerte desarrollo local al sustituir las máquinas de coser de pedal por las accionadas con

electricidad. Sin embargo, el suministro de ese servicio público pareciera que fue al margen tanto de una política de promoción del desarrollo local, desde el gobierno municipal, como de una de descentralización económica, desde el gobierno central.

En la revisión de la bibliografía también se detectó una Organización No Gubernamental, ONG,¹ la que luego fue entrevistada, con la intención de implementar un proyecto de promoción del desarrollo local con base en la vinculación que debe —o puede— existir entre los empresarios en general y el gobierno del municipio.

Por último, se detectó una experiencia piloto de promoción gubernamental de la economía local por medio de la entrega de servicios de asesoría agrícolas a propietarios de parcelas pequeñas y medianas, con la peculiaridad de que la asesoría era brindada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, por conducto de la Unidad Técnica Municipal, UTM, dependencia del gobierno del municipio. Queda pendiente ver si esa experiencia se vuelve la norma y, además, si puede servir de ejemplo para también apoyar las MYPE locales de los sectores manufacturero, servicios y comercio.

Ambos casos —el de la ONG y el MAGA— constituyen ejemplos de promoción del sector de las MYPE desde un gobierno municipal gestor del desarrollo local; y, en el segundo caso, también desde el proceso de descentralización del gobierno central.

- En las entrevistas de campo² se detectó que:
 - La contratación de MYPE por los gobiernos municipales se considera viable³ y positiva para el desarrollo económico local, específicamente porque genera empleo y deja el valor agregado o utilidades en la localidad.

¹ Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza.

² Los entrevistados pertenecen a tres conjuntos: funcionarios de gobiernos municipales; funcionarios del sector público, del gobierno central; y personas del sector privado, en especial de ONG. Todos fueron seleccionados por su vinculación con el sector de las MYPE y/o los procesos de fortalecimiento del gobierno municipal o de la descentralización.

³ En por lo menos un caso se señaló que la viabilidad es mayor en las municipalidades grandes, como la de Quetzaltenango.

Además, los funcionarios de gobiernos municipales la consideran una medida atractiva para elevar el nivel de eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios públicos municipales, aunque en algunos casos ello enfrenta la oposición de quienes ven con desagrado el proceso de "privatización en la generación de los servicios públicos".

- Los servicios que con más frecuencia se citaron como suministrados, o que podrían suministrarse, por intermedio de MYPE son: limpieza y mantenimiento de vías públicas, drenajes, parques, cementerios y edificios públicos; recolección de basura; suministro de agua entubada; construcción de caminos; reforestación; distribución de correspondencia; y recolección de tributos.
 - La mayoría de funcionarios de gobiernos municipales opina que la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-98, obstaculiza la contratación de MYPE; sin embargo, un grupo opinó lo contrario. Las personas del sector privado adicionaron las dificultades jurídicas para el establecimiento y funcionamiento de las MYPE, en especial las que operan en el sector formal.
 - Las medidas para viabilizar la expansión y fortalecimiento de las MYPE, en el marco del desarrollo municipal, son la construcción de infraestructura local; la ampliación de los programas del Ministerio de Economía,⁴ la capacitación del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP, las agencias extranjeras y las ONG; el desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales para identificar oportunidades de promover actividades productivas locales; y el establecimiento y fortalecimiento de redes de MYPE.
- c) Con base en lo expuesto se concluye que:
- Persiste la concepción del gobierno municipal como simple proveedor de infraestructura social y productiva y de servicios públicos, en lugar de como gestor del desarrollo local, aunque debe señalarse que dicha infraestructura y servicios públicos son indispensables para promover el desarrollo local.

⁴ Se infiere que hace referencia a crédito, asesoría técnica y capacitación, por intermedio de las ONG, que dirige el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa.

- La conciencia de la importancia del sector de las MYPE para el desarrollo municipal y del proceso de descentralización es en general limitada o, incluso, inexistente.

1. EL MARCO JURÍDICO PARA LA PROMOCIÓN DEL SECTOR DE LAS MYPE DESDE EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

El material jurídico que se presenta analiza la viabilidad de promover al sector de las MYPE desde el gobierno municipal y, vinculado al mismo, desde el proceso de descentralización.

Para el efecto se tiene presente que los gobiernos municipales y el proceso de descentralización pueden apoyar a las MYPE en, por lo menos, tres formas, las cuales no son excluyentes sino complementarias: la primera es construyéndoles la infraestructura o generándoles u ofreciéndoles los servicios públicos que requieren para operar;⁵ la segunda es contratándolas para la construcción y mantenimiento de infraestructura o concediéndoles la generación de servicios públicos municipales;⁶ y la tercera es agilizando los trámites para autorizar o renovar su operación.

También se tiene presente que los gobiernos municipales pueden o deben asumir, en el marco del proceso de descentralización, una responsabilidad creciente en el suministro de servicios públicos que viabilicen el desarrollo económico local y, además, en la promoción de éste, aunque sobre ello aún no existe conciencia plena y, por lo tanto, ha captado poca atención de los legisladores.

El material jurídico analizado abarca dos conjuntos de legislaciones, con énfasis en la intersección entre ambos conjuntos: el primero es el del sector de las MYPE y el segundo es el del gobierno del municipio y del proceso de

⁵ Ver el caso del municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de Guatemala, presentado en el Capítulo segundo.

⁶ Ver, por ejemplo, la concesión de los servicios de limpieza de vías públicas, mantenimiento de parques, administración de servicios higiénicos, mantenimiento y limpieza de edificios municipales, recolección de basura y administración de cementerios en Lima, Perú (Ree, s.f.: 21).

descentralización, por medio del cual precisamente tiende con frecuencia a transferirse la responsabilidad de la promoción de la economía local al gobierno municipal. Además, el análisis jurídico se realiza, en ambos casos, desde dos niveles jerárquicos diferentes: el de la Constitución Política de la República y el de la legislación ordinaria, la que a su vez se divide en dos conjuntos, según haya sido emitida por el Organismo Legislativo o por el Organismo Ejecutivo, siendo ésta la del rango jurídico más bajo.

1.1 Las normas jurídicas del sector de las MYPE

Con base en el análisis de las normas jurídicas del sector de las MYPE ⁷ se concluye que:

- a) La Constitución carece de normas específicas para este sector, ⁸ con dos salvedades:
 - las que se dedican al arte popular y las artesanías artísticas; y
 - los artesanos en general y los campesinos.

Por lo tanto, las normas constitucionales que aplican a las MYPE son las mismas que aplican a las empresas en general.

La Constitución también carece de normas para promover al sector de las MYPE desde el gobierno municipal o desde el proceso de descentralización, lo cual se retoma más adelante, en el segundo apartado de este Capítulo.

- b) La legislación ordinaria sobre las instituciones que favorecen al sector de las MYPE, emitida a partir de 1986, ⁹ se conforma de siete

⁷ Las normas se listan y describen de manera resumida en el Anexo No. 1.

⁸ La carencia desde luego no limita la posibilidad de apoyo del Estado a las MYPE, sólo que llama la atención que en una constitución que incluso norma el establecimiento y financiamiento de una escuela de enseñanza agrícola de nivel medio (Artículo 79), esté ausente una norma para el sector que de manera creciente ocupa la mayor parte de la Población Económicamente Activa, PEA, (Hoegen, 2001).

⁹ El análisis se hace a partir de 1986 porque:

- En ese año entra en vigor la Constitución Política de la República emitida en mayo de 1985, en el marco de la reintroducción de la democracia política en el país.

acuerdos gubernativos,¹⁰ con base en los cuales se observa que el Organismo Ejecutivo:

- Creó un marco institucional que sirve al desarrollo de las MYPE, el cual está integrado por los órganos siguientes: el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa;¹¹ el Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, coordinado o dirigido por el Consejo Nacional; el Fondo de Desarrollo de la Microempresa Urbana; la Dirección Técnica del Programa Nacional, la que a la vez actúa como Secretaría Técnica del Consejo Nacional; y el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa.
- Contempla la participación del sector privado, específicamente de las ONG especializadas en intermediación financiera para MYPE y propietarios de MYPE, en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, estrategias, programas y proyectos del sector de las MYPE.¹²

- Ese año es un punto estratégico intermedio entre el final del enfrentamiento bélico, teniendo en cuenta que la derrota militar de la guerrilla parece que ocurrió en 1982, y la firma del último acuerdo de paz, en diciembre de 1996; por lo tanto, es un punto intermedio entre el ambiente de confrontación bélica y el de la paz, siendo éste más propicio que aquel para el desarrollo de cualquier tipo de empresa.

¹⁰ Se excluye, por ser eminentemente de carácter administrativo, el acuerdo ministerial No. 168-98 que crea la Unidad Coordinadora del Programa Global de Crédito para la Microempresa y Pequeña Empresa, UCP, adscrita al Ministerio de Economía para la ejecución del convenio de préstamo No. 886/ SF-GU, el que fue suscrito por el gobierno de la República y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

¹¹ El Consejo se originó en la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, tal como se describe con detalle en el Anexo No. 1.

¹² Sin embargo, llama la atención las fluctuaciones ocurridas en la importancia de esa participación, medida por la proporción de representantes del sector privado —ONG especializadas en intermediación financiera para MYPE y propietarios de MYPE— en el Consejo Nacional de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, en relación al total de sus miembros. Las fluctuaciones responden a la política de la administración pública de turno, una política favorable a una de participación mínima, como la vigente en la administración pública del gobierno durante el período de enero de 2000 a enero de 2004.

- Ninguna norma emitida se refiere a establecer privilegios para la promoción de las MYPE;¹³ promover las MYPE desde el gobierno municipal; o implementar el proceso de descentralización del gobierno central y de la economía con base en las MYPE. Esto último se retoma más adelante, en el segundo apartado del presente Capítulo.
- La legislación es del nivel jurídico más bajo posible, teniendo presente que el primer nivel es el constitucional, el segundo es el de las leyes emitidas por el Organismo Legislativo, y el tercero es el de las normas emitidas por el Organismo Ejecutivo.

1.2 Las normas jurídicas del municipio y del proceso de descentralización

Con base en el análisis de las normas jurídicas del gobierno del municipio y del proceso de descentralización,¹⁴ se concluye:

- a) El texto constitucional contempla que:
 - Los municipios tienen más una función de proveedor de infraestructura productiva y social y de servicios públicos que de gestor del desarrollo local, incluyendo en éste la promoción de las MYPE.

Para efectos de lo anterior, la misma Constitución, por un lado, ordena, al Organismo Ejecutivo a transferir el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado a los municipios, pero por el otro lado, les limita su capacidad de agenciarse fondos, pues reserva la aprobación de impuestos y arbitrios al Congreso de la República.

¹³ Debe tenerse presente que el Fondo de Desarrollo de la Microempresa Urbana canaliza recursos a MYPE, por intermedio de ONG especializadas en intermediación financiera para MYPE, a tasas de interés vigentes en el mercado.

¹⁴ Las normas se listan y describen en el Anexo No. 1.

- El Estado está obligado a promover el proceso de descentralización, tanto de la economía como de la administración pública; aunque no se norma que ello puede, al menos en parte, basarse en las MYPE.

Para efectos de la organización y coordinación de la administración descentralizada, se crean los consejos de desarrollo en los niveles departamental, regional y nacional. Como se describe en el numeral siguiente, que corresponde a la legislación ordinaria, los consejos son instancias de participación de la sociedad civil en la definición de planes, políticas, programas y proyectos de desarrollo.

b) La legislación ordinaria norma que:

- El gobierno del municipio (a) debe atender las necesidades de infraestructura y servicio que requiera el desarrollo económico, y dentro de ello cabe la satisfacción de los requerimientos de las MYPE, lo que podría hacerse tomando en cuenta los planteamientos de los vecinos propietarios de esas empresas; (b) puede cumplir con sus atribuciones por medio de la contratación de MYPE, siempre y cuando operen en el sector formal; y (c) está imposibilitado de contratar MYPE que operan en el sector informal.

A pesar de que se norma que el gobierno municipal debe, en su jurisdicción territorial, coadyuvar a alcanzar los fines del Estado, entre los cuales hay varios que se refieren a las empresas—entre las cuales están las MYPE—, debe señalarse que ello no se desarrolla en el Código Municipal, que es la ley que regula a los gobiernos municipales, la que los sitúa más como proveedores de servicios que como gestores del desarrollo local.

- Los consejos de desarrollo son instancias de participación donde los empresarios pueden influir en la definición del desarrollo local, municipal, departamental, regional y nacional. Los empresarios propietarios de medianas y pequeñas empresas han tenido voz y voto en dichos consejos, pero a partir de la vigencia de la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002) también lo tienen los propietarios de micro y pequeñas empresas, como sector independiente.¹⁵

¹⁵ La iniciativa de lo expuesto está contenida en la propuesta de ley de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, CPRP (2000), la cual fue apoyada por la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz y enviada al Congreso de la República, en mayo de 2001, como iniciativa de ley del Organismo Ejecutivo; fue aprobada en el Decreto No. 11-2002, en abril de 2002.

- Además del mandato constitucional de transferir a los gobiernos municipales el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado, dichos gobiernos, o las comunidades ubicadas en el territorio bajo su jurisdicción, reciben del gobierno central, o tiene acceso a, los recursos de:
 - Las transferencias de cinco impuestos: consumo de aguardiente, distribución de combustibles, valor agregado (IVA), circulación de vehículos y bienes inmuebles; sólo en este último caso pueden las municipalidades recabar directamente el impuesto y por lo tanto desarrollar o fortalecer su capacidad administrativa recaudadora.
 - En los cinco casos, los ingresos tributarios están destinados a la construcción o mantenimiento de infraestructura, es decir el fortalecimiento de la capacidad del municipio de prestar servicios públicos en lugar de gestionar el desarrollo local. Sólo en dos casos se norma explícitamente que los gobiernos municipales pueden utilizar parte de los recursos transferidos para cubrir los costos de su administración —consumo de aguardientes y valor agregado (IVA).
 - Los fondos sociales, los cuales en los últimos años han administrado un porcentaje alto del presupuesto total del gobierno central;¹⁶ sin embargo esos fondos habrían podido ser instrumentos para fortalecer el proceso de descentralización, específicamente por ser un instrumento que financia necesidades identificadas por las comunidades, pero su marco jurídico deja por un lado al gobierno municipal.¹⁷ Esto debilita el marco institucional del proceso de descentralización, pues la decisión sobre la asignación de recursos se salta, o puede saltar, al gobierno municipal; y, paradójicamente, se fortalece la centralización del poder

¹⁶ El porcentaje del presupuesto total de egresos del Estado sube del 2.4% en 1993 a 9.6% en 1999, y 10% presupuestado para 2000 (CIEN, 1999: 3).

¹⁷ Con excepción del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC, el que a partir de 1995 se financia con la parte del IVA asignada a los Consejos Regionales y luego a los Departamentales (Decretos No. 64-94 y 66-2002).

de decisión en el gobierno central, desde donde se atienden las solicitudes de las aproximadamente veinte mil aldeas y caseríos que existen en el país.

- El marco institucional de apoyo a los gobiernos municipales incluye al Instituto de Fomento Municipal, INFOM, la Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, ANAM, y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAI, entre cuyas funciones cabe la promoción a las MYPE, específicamente en la construcción de infraestructura y la prestación de servicios públicos que requieren para su operación; pero las tres instituciones están orientadas más a apoyar a los gobiernos municipales en su función de proveedores de servicios públicos que en la de gestores del desarrollo local.

1.3 Resumen y conclusiones

Con base en lo expuesto sobre las normas jurídicas del sector de las MYPE, por un lado, y las de los gobiernos municipales y el proceso de descentralización, por el otro, se resume y concluye:

- a) La legislación constitucional y la ordinaria:
 - Carecen de normas específicas que se refieran tanto a la vinculación entre el sector de las MYPE o a su promoción, como a las responsabilidades del gobierno municipal y/o el proceso de descentralización de la economía.
 - Establecen o enfatizan que los municipios tienen más la función o responsabilidad de proveedores de la infraestructura productiva y social que viabilice la economía local, incluyendo en ella la que requiere la operación de las MYPE, que la de gestores del desarrollo local.
- b) La Constitución:
 - Asigna responsabilidades al gobierno municipal de brindar servicios públicos que, entre otros, pueden viabilizar la operación de las MYPE, pero limita su capacidad para agenciarse de fondos para cubrir los costos de construcción y operación de la infraestructura

- que haga efectivos esos servicios, aunque obliga al Organismo Ejecutivo a transferir, en parte para ese propósito, el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado.
- Concibe al gobierno municipal más como proveedor de servicios públicos que como gestor del desarrollo local.
 - Responsabiliza al Estado de la promoción de la descentralización de la economía.
 - Norma que la administración pública será descentralizada y establece instancias de participación en los consejos de desarrollo nacional, regionales y departamentales, en los que ahora tienen voz y voto los empresarios del sector de las MYPE.¹⁸
- c) La legislación ordinaria que norma el apoyo gubernamental al sector de las MYPE:
- Creó el marco institucional que sirve al gobierno central para promover el desarrollo de las MYPE.
 - Contempla la participación del sector privado, específicamente de las ONG especializadas en intermediación financiera para MYPE y propietarios de MYPE beneficiarios del programa nacional, en el Consejo Nacional, lo que significa que lo es en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, estrategias, programas y proyectos para el sector de las MYPE.
 - Es del nivel jurídico más bajo posible, pues ha sido emitida por el Organismo Ejecutivo.
- d) La legislación ordinaria que norma al municipio y al proceso de descentralización:
- Establece que el gobierno del municipio debe atender las necesidades de infraestructura y servicio que requieran los vecinos, entre los cuales están las de las MYPE;¹⁹ además, en teoría es posible que cumpla con sus atribuciones por medio de la contratación de MYPE, pero las regulaciones jurídicas sobre compra de bienes y contratación de servicios lo limitan a las que operan en el sector formal.

¹⁸ Específicamente desde la aprobación de la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002, en marzo del 2002.

¹⁹ Tanto para las del sector formal como para las del informal.

Sin embargo, debe resaltarse que esos deberes del Estado, que en el nivel municipal corresponden al gobierno del municipio, no se desarrollan en la legislación ordinaria —el Código Municipal—, que los sitúa más como proveedores de servicios que como gestores del desarrollo municipal.

- Desarrolla las funciones e integración de los consejos de desarrollo, los que son instancias de participación donde los empresarios pueden influir en la definición del desarrollo local, municipal, departamental, regional y nacional.²⁰
- Regula las transferencias de impuestos destinados a las municipalidades: sólo en la legislación del Impuesto Único Sobre Inmuebles, IUSI, se contempla la posibilidad de que sea la municipalidad quien recuade el impuesto y con ello desarrolle su capacidad institucional de recaudación; el destino de los otros recursos transferidos es la construcción o mantenimiento de la infraestructura que viabilice la responsabilidad de hacer operativa la función de prestar servicios públicos. Por lo tanto, las municipalidades carecen de asignaciones que financien el fortalecimiento del gobierno municipal como gestor del desarrollo económico local, pues sus ingresos están fundamentalmente destinados a financiar su función de proveedor de infraestructura y servicios públicos.
- Norma los fondos sociales, los que podrían ser instrumentos para fortalecer el proceso de descentralización, específicamente por ser un instrumento que financia necesidades identificadas por las comunidades, pero al mismo tiempo puede dejar de lado al gobierno municipal, lo que debilita el marco institucional del proceso de descentralización, pues la decisión sobre la asignación de recursos se salta, o puede saltar, al gobierno municipal; y, paradójicamente, fortalece la centralización del poder de decisión en el gobierno central, desde donde se atienden las solicitudes de las aproximadamente veinte mil aldeas y caseríos que existen en el país.

La excepción a lo expuesto es el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC, el cual evoluciona de un financiamiento basado en una asignación anual a un porcentaje del IVA, administrado en la primera fase por los consejos regionales y en la segunda por los departamentales.

²⁰ En especial, a partir de la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la que el sector de las MYPE tiene voz y voto.

- Establece tres instituciones de apoyo a los gobiernos municipales (INFOM, ANAM y AGAI), las que están más orientadas a apoyar a los gobiernos municipales en su función de proveedores de infraestructura y servicios públicos que en la de gestores del desarrollo local.

De lo expuesto deben volver a resaltarse dos hechos sobre la legislación constitucional y ordinaria en el tema de la relación entre el sector de las MYPE, por un lado, y los gobiernos municipales y el proceso de descentralización, por el otro:

- a) Están ausentes tanto los vínculos legales entre el sector de las MYPE, como entre los gobiernos municipales y el proceso de descentralización, lo que significa que aún hay carencia de conciencia del papel que puede y debe desempeñar el gobierno municipal en:
 - la construcción de la infraestructura o generación de los servicios públicos que requieren las empresas para operar, en especial las MYPE;
 - la posibilidad de contratar empresas locales, en especial a las MYPE —aunque sólo sea a las que operan en el sector formal—, para la construcción y mantenimiento de infraestructura o para concesionarles la generación de servicios públicos municipales; y
 - la agilización de los trámites para autorizar o renovar su operación, sobre lo cual no se ubicó norma alguna.
- b) Vinculado a lo anterior, o por lo menos como causa de ello, es la conceptualización del gobierno municipal como proveedor de servicios públicos en lugar de como gestor del desarrollo municipal.

2. LAS EXPERIENCIAS DE PROMOCIÓN DEL SECTOR DE LAS MYPE DESDE EL GOBIERNO DEL MUNICIPIO Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

2.1 Los casos en la bibliografía

La bibliografía de experiencias guatemaltecas sobre la promoción del sector de las MYPE desde el gobierno municipal y el proceso de descentralización es escasa; los tres casos ubicados se describen a continuación.

2.1.1 El municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de Guatemala

En el municipio de San Pedro Sactepéquez, departamento de Guatemala, se ha desarrollado una actividad manufacturera de maquila textil importante, tanto o más que la de otros centros del país: municipios de Quetzaltenango y Cantel, departamento de Quetzaltenango; municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de San Marcos; municipio de San Francisco El Alto, departamento de Totonicapán; municipio de Comalapa, departamento de Chimaltenango (Pérez, 1992, 1999, 2001; Carrera, 2001).

El municipio de San Pedro Sacatepéquez, del departamento de Guatemala, se ubica en el área indígena kaqchikel en la cercanía de la ciudad capital (Pérez, 1992: 11), lo que lo hace diferente de los otros citados, los cuales están ubicados:

- relativamente lejos de la ciudad capital, a más de 250 Km.; y
- en áreas indígenas k'iche' y mam.

La introducción del servicio de energía eléctrica en 1967, por presión de un comité de empresarios organizado por el pionero local de la confección textilera, incentivó la sustitución de máquinas de coser de pedal por eléctricas, que viabilizó, en 1987, el sistema generalizado de producción textil maquilera y la posibilidad de suscribir contratos de gran escala con intermediarios ubicados en la ciudad capital o directamente con empresas en los Estados Unidos de América (Pérez, 1992: 16, 19, 26, 36).

De lo expuesto queda claro que la introducción del servicio de energía eléctrica:

- a) Viabilizó el desarrollo de la manufactura textil maquilera a una escala mucho mayor de la que se había basado en máquinas de pedal, es decir operadas por medio de energía humana.
- b) Surgió de los empresarios y el sector público se limitó a responder a la misma, aunque queda por determinarse el nivel de involucramiento del gobierno municipal y del nacional en el suministro de energía eléctrica para satisfacer la iniciativa planteada; pero está claro que el suministro de energía eléctrica ocurrió al margen de la decisión de un gobierno municipal conciente de su responsabilidad de gestor del desarrollo local; y de un proceso conciente, del gobierno central de viabilizar la descentralización de la economía.

- c) Descentralizó en parte la actividad de la manufactura textil maquilera ubicada en la cercana ciudad capital.
- d) Viabilizó el crecimiento de las empresas locales, algunas de las cuales pasaron de la categoría de micro a la de empresa mediana o, incluso, grande.

2.1.2 El sector público agrícola

Las instituciones del sector público agrícola, dirigido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, han desarrollado una experiencia interesante de promoción de la actividad agrícola por medio de los gobiernos municipales (MAGA, 2001a, 2001b), específicamente sus correspondientes UTM. Los aspectos más importantes de esa promoción son:

- a) La incorporación de técnicos e ingenieros forestales en las UTM, para la elaboración de planes, entre otros, forestales municipales (MAGA, 2001a: 3-4), lo que eventualmente llevó a la necesidad de abarcar temas más amplios que el del campo agropecuario, lo que se plasmó en la Agenda de Desarrollo Económico Local, DEL, aunque la misma siguió predominando el ámbito social, probablemente porque es el que más fácilmente obtiene recursos (MAGA, 2001: 4).²¹
- b) Según los funcionarios de gobiernos municipales y las UTM, los cambios más significativos han sido, entre otros:
 - La actitud de los funcionarios de gobiernos municipales hacia las UTM y el reconocimiento de "... la necesidad de impulsar proyectos productivos como una vía para fortalecer el desarrollo económico local (DEL)..." (MAGA, 2001a: 49).
 - El cambio "... hacia la ejecución de proyectos de infraestructura, por lo cual se ha incorporado en la cartera municipal de proyectos, la inclusión de proyectos productivos." (MAGA, 2001a: 49); del contexto se infiere que hace referencia a la infraestructura productiva.

²¹ Ejemplos de lo expuesto son las mesas de negociación en los tres municipios de la región ixil—municipios de Chajul, Cotzal y Nebaj, departamento del Quiché—, en las que se identificó la necesidad de fortalecer la producción agrícola, pecuaria y forestal. En respuesta a ello, el MAGA respaldó a las alcaldías y sus corporaciones municipales para instalar allí agencias del BANRURAL, PROFRUTA y Postcosecha, además de un delegado para coordinar la relación entre ellas y las municipalidades (MAGA, 2001a: 29).

Además, mayor:

- Vinculación de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Alimentación del gobierno municipal (literal d, Artículo 56 del Código Municipal, Decreto 58-88²²) con el MAGA (2001a: 57).
 - Capacidad de los síndicos para desempeñar sus funciones en la comisión citada; y de los alcaldes en el Consejo Departamental de Desarrollo, CODEDE (Artículos 7 y 8 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 52-87²³) y en el Consejo de Coordinación y Planificación del Sector Público Agropecuario, Forestal e Hidrogeológico, CODEP (MAGA, 2001a: 57).
 - Conciencia de las corporaciones municipales de asignar recursos para proyectos productivos (MAGA, 2001a: 59).
 - Capacidad de las corporaciones municipales de tramitar proyectos productivos ante los fondos sociales y otras fuentes financieras (MAGA, 2001a: 59).
- c) Los factores que han favorecido la descentralización de los servicios forestales, agrícolas y recursos naturales, FARN, han sido, entre otros:

Apertura Política del MAGA para fortalecer los gobiernos locales y establecer coordinación interinstitucional, a fin de viabilizar la prestación de servicios hacia el mediano y pequeño productos. (MAGA, 2001a: 61)

Las Municipalidades involucradas están dispuestas a buscar fuentes de financiamiento para invertir, tal vez (sic) no en proyectos grandes, pero sí ejemplares, para que las comunidades se den cuenta del interés por los proyectos productivos. (MAGA, 2001a: 61)

²² En el Código Municipal nuevo (Decreto No. 12-2002), la comisión correspondiente es la de Fomento Económico, Turismo, Ambiente y Recursos Naturales (numeral 4, Artículo 36).

²³ En la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural nueva (Decreto No. 11-2002), los Artículos correspondientes son 9 y 10.

Los factores que lo han obstaculizado son, entre otros:

- La prioridad alta que los gobiernos municipales otorgan a proyectos sociales —salud, educación, infraestructura— en lugar de a proyectos productivos, en buena parte porque carecen de un renglón financiero específico para este tipo de proyectos, y es por ello que “... las organizaciones campesinas de base no se acercan a las Municipalidades, porque saben que si solicitan un apoyo económico seguramente los (sic) van a rechazar.” (MAGA, 2001a: 62).
- El nivel de organización bajo o nulo de los pequeños y medianos agricultores, quienes desconocen tanto la forma de canalizar sus demandas como la función de los gobiernos municipales, por lo que primero se dirigen a la Coordinación Departamental del MAGA, CD (MAGA, 2001a: 62).

d) Entre las conclusiones están:

El desarrollo agropecuario municipal debe girar alrededor de los gobiernos locales, con el apoyo del MAGA y CODEP. (MAGA, 2001a: 64)

Las Corporaciones Municipales han tomado conciencia de la importancia de las UTM's (sic) en el desarrollo del municipio. Asimismo, se ha empezado a valorar la importancia del desarrollo de proyectos productivos agropecuarios (no solamente de infraestructura). (MAGA, 2001a: 64)

Existe un ambiente favorable en adoptar acciones no tradicionales que vayan en dirección del desarrollo municipal. (Por ejemplo, la facilitación de servicios para impulsar proyectos productivos agropecuarios). (MAGA, 2001a: 65)

Entre las recomendaciones está:

Contribuir en la facilitación de una estrategia de cartera de proyectos productivos municipales y en la búsqueda de su financiamiento. (MAGA, 2001a: 68)

Para lograr lo expuesto, el MAGA suscribió convenios con las municipalidades —por ejemplo las de Chajul, Cotzal y Nebaj, departamento del Quiché.²⁴

En contradicción parcial con lo expuesto, en otra publicación del MAGA (2001b) se detalla la vinculación directa entre dicho Ministerio y las Organizaciones Campesinas de Base, OCB, es decir, el Ministerio deja por lado que esa vinculación sea exclusivamente por conducto del gobierno municipal, con lo que implementa una estrategia claramente de centralización al vincular a las organizaciones de base con el MAGA, que es una dependencia

²⁴ Entre las obligaciones contenidas en el convenio están las siguientes:

a.) Del MAGA:

- Apoyar el proceso de identificación y formulación de perfiles de Proyectos productivos de forma participativa, que posibilite la preparación de carteras de proyectos a gestionar ante fuentes de cooperación y financiamiento.
- Apoyar en la formulación del Plan o Agenda de Desarrollo Económico Municipal, con énfasis en el desarrollo agropecuario.
- Facilitar los procesos de gestión de servicios de asesoría técnica, capacitación e información estratégica.
- Facilitar los procedimientos, metodologías e instrumentos de apoyo a los procesos de Planificación, Preinversión y elaboración de proyectos productivos.
- Apoyar la gestión de fondos para preinversión, inversión de proyectos productivos presentados por las Municipalidades.” (MAGA, 2001a: 83).

Además, entre otros, se espera obtener los siguientes productos:

- Se han formulado y están en proceso de gestión por lo menos tres carteras de perfiles de proyectos productivos.
- Unidades Técnicas Municipales fortalecidas en aspectos productivos, a través de la transferencia de procedimientos e instrumentos técnicos.
- Estrechar la participación entre las Municipalidades, población organizada y el MAGA.
- Haber promovido que las Municipalidades y el MAGA, asignen recursos para continuar el proceso en el presupuesto del 2002.
- Haber contribuido a impulsar el desarrollo económico de Nebaj, Chajul y Cotzal, de su patrimonio económico y de la conservación de su patrimonio natural y cultural, mediante el aumento y/o la facilitación de los servicios productivos correspondientes en beneficio de la población rural vulnerable.” (MAGA, 2001a: 86).

b.) De los técnicos municipales en desarrollo productivo, que pasan a formar parte de las UTM y reportan al alcalde, están:

- “Facilitar el fomento de la organización comunitaria con fines productivos.” (MAGA, 2001a: 90); y
- “Facilitar procesos de agroindustria y comercialización.” (MAGA, 2001a: 91).

del gobierno central. El aspecto más importante de esa centralización es la descripción de que la relación del MAGA con las OCB se articula en tres aspectos en el nivel departamental, pero sin referencia al nivel municipal o al nivel local (MAGA, 2001b: 4):

- a) operativo: a cargo de la Coordinación Departamental, CD, y las OCB;
- b) consultivo: participación de las OCB en el Consejo de Planificación y Coordinación del Sector Agrícola, Forestal e Hidrogeológico, CODEP, en el nivel departamental; y
- c) propositivo y fiscalizador: participación en el CODEDE.²⁵

En resumen, a pesar de la contradicción señalada, se concluye que:

- a) El MAGA pasó de prestar servicios desde sus direcciones generales o dependencias centrales²⁶ a hacerlo por intermedio de las UTM (MAGA, 2001b: 4); y de atender a propietarios de pequeñas empresas agrícolas desde sus oficinas centrales a hacerlo en el seno de las OCB (MAGA, 2001b: 4). Entre los instrumentos utilizados (MAGA, 2001b: 4-5) están:
 - sistema de gerencias, luego CD;
 - sistema de Redes de Agentes de Desarrollo Agropecuario Sostenible, RADEAS,²⁷ para canalizar propuestas de los asociados hacia las CD, las que están integradas por ONG, cooperativas, asociaciones de productores, organizaciones de mujeres, OCB, etc.
 - desincorporación y descentralización de entidades y dependencias: creación del BANRURAL, INAB; entrega de laboratorios y centros de investigación; desmantelamiento de direcciones generales y del sistema de representantes agrícolas, etc; y
 - establecimiento de mecanismos de consulta y negociación: CODEP, grupos temáticos, Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, CONADEA.

²⁵ No se aclara si en el CODEDE participa el MAGA o las OCB.

²⁶ Por ejemplo, la desaparecida Dirección General de Servicios Agrícolas, DIGESA.

²⁷ Las RADEAS promueven "... intereses de sus agremiados con una visión empresarial y de género, siendo las encargadas de coordinar actividades de identificación, recolección, priorización y gestión de las demandas de servicios sectoriales, ante la Coordinación Departamental." (MAGA, 2001b: 6).

b) El fortalecimiento del MAGA a nivel central y departamental, en el marco de la descentralización de servicios del mismo, se expresa en tres niveles (MAGA, 2001b: 7-8):

- macro-político en la sede del MAGA;
- operativo, en las CD;
- sociedad civil, en la que se ubican, en primer lugar, las OCB y luego las municipalidades y las empresas proveedoras de servicios.

El fortalecimiento de la capacidad propositiva y de articulación de la sociedad civil se logra por medio del fortalecimiento de las CD y de las UTM (MAGA, 2001b: 8).

c) Las modalidades de relación del MAGA con las OCB para la asistencia técnica gerencial y estudios de preinversión son (MAGA, 2001b: 37):

- MAGA directamente con OCB;
- OCB con OCB;
- municipalidad con OCB, aquella con el apoyo del MAGA y/o de otras instituciones.

Un ejemplo de esta última modalidad es el caso del Centro de Comercialización Agrícola Intermunicipal para Baja Verapaz, en el que participan las municipalidades de Salamá, San Jerónimo y Purulhá (MAGA, 2001b: 38) —las tres del departamento de Baja Verapaz.

d) Una de las recomendaciones del proyecto es que:

Se estimule a las Municipalidades para apoyar iniciativas de las organizaciones campesinas de base OCB's (sic), como parte de sus funciones para propiciar el desarrollo económico local. (MAGA, 2001b: 103)

2.1.3 Las Organizaciones No Gubernamentales

En el proceso de revisión bibliográfica se detectó sólo una ONG vinculada a la promoción del desarrollo local o municipal con base en las MYPE, el Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza, que implementa un proyecto

titulado “Alianzas en el Ámbito Municipal para el Combate a la Pobreza” (2001), cuyas características se presentan a continuación.

a) Los objetivos son:

- El general: apoyar el proceso de descentralización.
- Los específicos: fomentar alianzas, a nivel municipal, para mitigar o combatir la pobreza; fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos municipales para asumir las responsabilidades que se descentralicen; y, mejorar la capacidad de los gobiernos municipales para coordinar acciones de desarrollo, en especial de combate a la pobreza.

b) Los productos esperados son:

- Mejoramiento del nivel de inversiones.
- Incremento en el nivel de empleo.
- Desarrollo de la infraestructura urbana y de apoyo a la producción.
- Fortalecimiento de la capacidad técnica y financiera del municipio.
- Fortalecimiento de la organización de la sociedad civil.
- Concretización de alianzas para reducir el nivel de pobreza.

c) El marco institucional que pretende establecer el proyecto, para lograr las alianzas y con ellas la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la capacidad de los gobiernos municipales para acciones de desarrollo, son:

- La alianza se realiza entre tres actores: el Grupo Gestor Local, GGL, miembros del sector privado local; el gobierno del municipio; y el Consejo de Desarrollo del Municipio —ver Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo, Decreto No. 52-87.
- El punto de apoyo técnico para el proceso de planificación es la Unidad Técnica de Apoyo y Fomento Productivo Municipal, UTAFOM, que asesora a los tres actores citados y funciona en las instalaciones de la municipalidad.
- El punto de apoyo técnico a un conjunto de UTAFOM funciona a nivel departamental y es la Unidad Técnica de Apoyo y Fomento Departamental, UTAFOD.

La cobertura geográfica del proyecto abarca los municipios de Palestina de Los Altos, Cajolá, San Miguel Siguilá, Cabricán, Huitán, Sibilía, San Carlos Sija y San Francisco La Unión, del departamento de Quetzaltenango; en total cubrirá 396 Km², en los que en 1994 habían 84,770 habitantes.

En entrevistas realizadas a directivos y personal ligado al proyecto de la ONG se detectó que entre las metas a lograr está la contratación de MYPE para cubrir las necesidades que se satisfacen por medio de servicios públicos que por ahora son generados por el gobierno municipal, como por ejemplo: mantenimiento de áreas verdes y edificios públicos; limpieza de calles; administración de parques, sanitarios y cementerios públicos.²⁸

2.1.4 Resumen y conclusiones

Con base en lo expuesto, se resume y concluye lo siguiente:

- a) Existe al menos:
 - Un municipio —San Pedro Sacatepéquez, departamento de Guatemala— en el que el suministro de un servicio público, específicamente el servicio de energía eléctrica, desencadenó un desarrollo manufacturero local; el suministro fue en respuesta a la demanda de los empresarios y, según se infiere de la información disponible, ajena a una decisión del gobierno municipal en favor del sector productivo local o a un proceso conciente de descentralización económica, originado en el gobierno central.
 - Un Ministerio de Estado, el MAGA, que implementó la entrega de servicios de apoyo a la producción por conducto del gobierno municipal.
 - Una ONG, el Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza, que tiene la intención de implementar un proyecto para promover el desarrollo local vinculando a los empresarios con el gobierno del municipio.

²⁸ Existe similitud entre lo expuesto y lo observado en la ciudad de Lima, Perú (IPES, 1996) y lo que Arroyo *et al.* (1999) describe para Guatemala (93-110), El Salvador (111-112), Costa Rica (122-133), Brasil (134-145), Colombia (146-164), Perú (165-181) y Bolivia (182-193).

b) En los casos analizados:

- El Ministerio de Estado y la ONG: se visualiza al gobierno del municipio como promotor o gestor del desarrollo económico local, es decir una función más agresiva que la de simple proveedor de infraestructura productiva y servicios públicos.
- Sólo el de la ONG contempla la posibilidad de que el gobierno del municipio contrate a MYPE, aunque posiblemente no está consciente de los obstáculos jurídicos que ello enfrenta, como se describe en el Capítulo primero.

Una investigación sobre el gobierno local y la descentralización (Gálvez, Hoffman, 2001: 37-62) confirma la percepción que se tiene en el país sobre la responsabilidad o función del gobierno del municipio como proveedor de infraestructura y servicios frente a la de gestor del desarrollo local, aunque aquella responsabilidad forma parte de ésta.²⁹

2.2 Las opiniones de funcionarios públicos y dirigentes privados

En este apartado se recapitulan los resultados de las opiniones que tienen los entrevistados en relación a la promoción del sector de las MYPE desde el gobierno del municipio y el proceso de descentralización,³⁰ y se presentan divididos según los tres conjuntos de personas entrevistadas: funcionarios de gobiernos municipales, funcionarios del sector público/gobierno central, y personas del sector privado.

Las entrevistas se realizaron a personas que de antemano se sabía, o se creía, tenían alguna vinculación con el sector de las MYPE, por lo que los resultados deben interpretarse como un sondeo cualitativo en lugar de un muestreo estadísticamente significativo del universo al que pertenecen.

²⁹ Debe señalarse que dicha investigación no se centró en el tema del presente estudio, que es la promoción del sector de las MYPE desde el gobierno municipal y el proceso de descentralización.

³⁰ En el Anexo No. 2 se presenta la información sistematizada en detalle; el material se presenta aquí con un orden algo diferente al del anexo, para facilitar su lectura. El material de las entrevistas individuales se encuentra depositado en el Centro de Documentación del IDIES/ URL.

2.2.1 Funcionarios de gobiernos municipales³¹

Los resultados de las entrevistas son, en resumen, los siguientes:

- a) Se infiere que todos los funcionarios de gobiernos municipales (7/7) manifiestan que es indispensable el desarrollo económico municipal para que se dé la descentralización:
 - en parte con proyectos locales que generen ingreso;
 - con ello aumenta la responsabilidad del gobierno municipal, al contar con más recursos; y
 - el desarrollo económico municipal requiere elevar el monto de recursos transferidos del gobierno central y el nivel de capacitación de todos.³²

- b) Todos los entrevistados (7/7) consideran positivo, deseable e importante el proceso de descentralización, que en éste han habido avances, aunque es un proceso lento, y requiere o conlleva:
 - el fortalecimiento financiero del gobierno municipal;
 - la participación comunitaria;
 - el control social;
 - la descentralización desde la cabecera municipal hacia las aldeas y caseríos; y
 - la participación ciudadana.

Entre los avances significativos que se observan en el proceso de descentralización, según los funcionarios de gobiernos municipales, están:

- La posibilidad del cobro del IUSI por parte del gobierno municipal, en contraposición del Ministerio de Finanzas Públicas (el IUSI se describe en el marco jurídico, en el Capítulo primero).

³¹ Los funcionarios de gobiernos municipales entrevistados fueron: Sr. Víctor Hugo del Pozo, alcalde de Antigua Guatemala, Sacatepéquez; Sr. Leandro Morales, alcalde de Estanzuela, Zacapa; Sr. David Cordón Hichos, alcalde de Guastatoya, El Progreso; Sr. Julio César Andrade, alcalde de Pastores, Sacatepéquez; Sr. Ricardo Cajas Mejía, síndico municipal segundo de Quetzaltenango, Quetzaltenango; Sr. Edgar Ajcip, alcalde de San Pedro Sacatepéquez, Guatemala; Sr. Luis de León, concejal primero y alcalde interino de San Sebastián, Retalhuleu.

³² Debe aclararse que, con base en las respuestas y la impresión de los entrevistadores, los entrevistados confundieron dos conceptos diferentes: (a) el desarrollo económico del municipio y (b) el fortalecimiento de las finanzas municipales.

- Las propuestas de leyes para enmarcar el proceso de descentralización.³³

Al respecto, debe anotarse que los funcionarios de gobiernos municipales entrevistados muestran en la práctica una disposición positiva hacia la descentralización, lo que se observa en los hechos siguientes:

- Todos los municipios donde se realizaron las entrevistas se recauda localmente el IUSI, lo que es una manifestación de su desarrollo institucional y administrativo.
 - La mayoría de los alcaldes entrevistados (6/7) participan en los CODEDE, en cuyo seno se tiene acceso a influir en la definición de políticas, programas y proyectos de desarrollo y, sobre todo, acceso a recursos para estos dos últimos; ello se describe en detalle en el Capítulo primero, en el que se expone el marco jurídico.
 - Los mismos alcaldes del punto anterior manifestaron que en su gobierno funciona el Consejo Municipal de Desarrollo, COMUDE, cuyas funciones se describen en el Capítulo primero. La importancia de estos consejos reside en el hecho que constituyen el marco jurídico e institucional en que las comunidades y los movimientos sociales pueden exponer sus problemas y opciones de solución.
- c) Los obstáculos al proceso de descentralización son:
- La falta de información y experiencia de los vecinos en materia de descentralización y participación.
 - La tradición de centralismo, con centralización en niveles intermedios tanto departamental como regional.
 - La inversión menor en una comunidad de lo que se recabó en la misma.
 - Algunas acciones o planteamientos de instituciones del gobierno central incluso fortalecen la centralización, por ejemplo, el proyecto de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado, COMODES, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, SCEP, y la Vicepresidencia

³³ Las entrevistas se realizaron antes de la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002), del Código Municipal (Decreto No. 12-2002) y de la Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002).

del Organismo Ejecutivo, donde se fortalece el poder de los gobernadores.³⁴

d) Los obstáculos principales al desarrollo económico municipal son:

- La capacidad limitada para captar o recaudar recursos locales, es decir falta de recursos en la municipalidad.
- El funcionamiento limitado del CODEDE.
- Interferencia de políticas partidarias en la aprobación de los programas y proyectos de desarrollo del Organismo Ejecutivo.
- Los mercados limitados para los productos locales y competencia desleal.
- Las escasas fuentes locales de trabajo.

e) Los retos inmediatos para el proceso de descentralización son:

- Concientizar a la población y a funcionarios electos y designados sobre los beneficios de la descentralización.
- Fortalecer la capacidad de la municipalidad de captar o recaudar recursos y administrarlos correctamente.
- Lograr la generación local de fuentes de trabajo.

f) Las regulaciones que afectan negativamente al desarrollo económico municipal son:³⁵

- La propensión baja y conciencia escasa a pagar impuestos.
- La politización partidaria en la aprobación de proyectos, específicamente cuando en el Congreso de la República se aprueba el presupuesto del Organismo Ejecutivo, beneficiando a municipios con alcaldes miembros del partido oficial, específicamente en el listado geográfico de proyectos de inversión.³⁶

³⁴ Lo expuesto parece, por lo menos en parte, una interpretación errónea de los planteamientos de los COMODES, teniendo presente el contenido de los documentos publicados por esa Comisión (2001).

³⁵ Las respuestas se orientaron más a problemas que a regulaciones jurídicas.

³⁶ Ver, por ejemplo, la demanda contra el diputado Mario Rivera, en 2003; el caso se puede ilustrar por medio de los titulares de la noticia, todos aparecidos en **Prensa Libre**:

- "Congreso. Listado geográfico de obras fue modificado en forma ilegal. Acusan a diputado del FRG de alterar una ley." (Decreto 75-2002, Mario Rivera, miembro del FRG); 31 de marzo de 2003.

- La insuficiencia de las asignaciones financieras, tanto en la Constitución como en la legislación ordinaria,³⁷ para el desarrollo del patrimonio cultural y el potencial comercial.
- g) Sobre el entorno legal e institucional del gobierno municipal, los funcionarios de gobiernos municipales exponen:
- La mayoría (5/7) considera que el entorno es negativo, por las razones siguientes:
 - La Ley de Contrataciones del Estado, sobre lo que se detalla más adelante.
 - Lo obsoleto de los arbitrios vigentes, los que por mandato constitucional sólo pueden modificarse por medio del Congreso de la República, como se señaló en el Capítulo primero.
 - La forma de nombramiento o designación de los gobernadores departamentales y de los integrantes del CODEDE, que es sin participación ciudadana.³⁸
 - Falta de infraestructura.

-
- "Congreso. UNE, ANN, Unionista y URNG en unidad de acción. Opositores se unen a denuncia." "Testimonio. Hay indicios de ilegalidad." (Declaración de Roberto Villeda, presidente de DEDECON); "Es una actitud electorera y de poca madurez". (Opinión de Mario Rivera); "Alcaldes piden explicaciones." (Sobre el cambio en el listado geográfico de obras presentado en el proyecto de presupuesto, por el Organismo Ejecutivo, y el aprobado por el Organismo Legislativo); 1 de abril de 2003.
 - "Congreso. Ministro justifica cambios a listado de obras. Weymann: No hay ilegalidades." (Los cambios contradicen lo resuelto por los consejos de desarrollo, con base en el Artículo 20 del Decreto 75-2002); 2 de abril de 2003.
 - "Insisten en inocencia de diputado Rivera." "Congreso. Comisión de Finanzas pide aprobar ejecución presupuestaria a pesar de reparos de la CGCN."; 4 de abril de 2003.
 - "Diputado Rivera ya tiene pesquisidor." (Juez pesquisidor en el antejuicio contra Mario Rivera, por supuesta alteración del Decreto 75-2002, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos 2003), "... para asegurarse obras en municipios afines al partido oficial."; 16 de abril de 2003.

³⁷ Ambos se describen en el Capítulo primero.

³⁸ Al respecto debe señalarse que en la nueva Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002), entre las funciones de los Consejos Departamentales está la de proponer al presidente del Organismo Ejecutivo la terna de candidatos para ocupar los cargos de gobernador departamental titular y suplente (literal k, Artículo 10).

- Los aspectos positivos son:
 - El Código Municipal.³⁹
 - La necesidad y obligación de involucrar a los vecinos en el proceso de toma de decisiones, por razones técnicas y étnicas.

- h) Las opiniones sobre las MYPE, como factor que puede favorecer el desarrollo económico municipal, son:
 - Es viable promover el desarrollo municipal con base en MYPE, porque las utilidades se quedan en la comunidad y se generan fuentes de trabajo local.
 - Es posible elevar el nivel de eficiencia de los servicios municipales por medio de la contratación de MYPE, pues ello libera al gobierno local tiempo para planificar y promover el desarrollo local.⁴⁰

- i) Las opiniones sobre la contratación de MYPE, por parte del gobierno municipal, son:
 - Es factible y positivo, porque entre otros aspectos es posible reducir el costo de los servicios públicos municipales, en comparación de cuando se presta por medio de la contratación de empresas grandes; sin embargo, en un caso (1/7) se señaló que el costo del servicio contratado podría ser más alto que el generado por la administración municipal.
 - Presenta el problema de posible oposición por parte de los vecinos contrarios a la privatización de la prestación de servicios públicos municipales.
 - La contratación de MYPE se ha dado por lo menos en un caso⁴¹ (1/7) desde 1996.

³⁹ Se refiere al que fue derogado cuando se aprobó el nuevo contenido en el Decreto No. 12-2002; sin embargo, se puede afirmar que, en el contexto de las respuestas, aplica lo mismo al código nuevo.

⁴⁰ Debe llamarse la atención a que la respuesta se refiere a la privatización o concesión de la prestación de servicios públicos municipales.

⁴¹ Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez.

- j) Las actividades o servicios públicos municipales que podrían suministrarse por medio de la contratación de MYPE, o concesionárseles su prestación, son:⁴²
- El mantenimiento de drenajes, calles, jardines y edificios municipales.
 - La recolección de basura,⁴³ por ejemplo en mercados y casas de habitación.
 - El protocolo en actividades públicas: culturales, educativas, etc.
 - La distribución de correspondencia.
 - El cobro del IUSI.
- k) Los servicios públicos municipales que se están prestando por medio de las MYPE, en la mayoría de los casos (5/7), son:
- El mantenimiento de parques y calles.
 - La recolección de basura.
 - La reforestación.
 - La distribución de correspondencia.
 - El cobro del IUSI.
 - El protocolo en actividades públicas: culturales, educativas.
 - La venta de alimentos en parques administrados por la municipalidad.

Algunas municipalidades han promovido el establecimiento de microempresas que luego se han consolidado.

- l) Los programas de apoyo a las MYPE requeridos son:
- La construcción de instalaciones por entidades públicas y privadas, en especial extranjeras.
 - El apoyo del Ministerio de Economía.⁴⁴
 - La capacitación del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP.
 - La colaboración extranjera, por medio de embajadas.
 - El apoyo de las ONG y bancos que otorgan microcréditos.

⁴² Nótese la similitud con el listado de otros países, en Arroyo *et al.* (1999), IPES (s.f.).

⁴³ Ver el trabajo de Arroyo *et al.* (1999) sobre el municipio de Guatemala.

⁴⁴ Se refiere al Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresas.

- m) Las opiniones sobre la forma como afectan las regulaciones, en especial la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto del Congreso de la República No. 57-92), a la contratación de las MYPE por parte del gobierno municipal, son heterogéneas:⁴⁵
- Unos opinaron que afecta negativamente (3/7).
 - Otros que no afecta (3/7), lo que contradice el análisis presentado en el marco jurídico, en el Capítulo primero.

Con base en lo expuesto se infiere que los funcionarios de gobiernos municipales tienen más conciencia de la función del gobierno municipal como proveedor de servicios que de la función como promotor o gestor del desarrollo económico local, basado o no en la MYPE. Incluso cuando están concientes de la posibilidad de contratar MYPE para el suministro de servicios públicos municipales, hacen referencia a aspectos administrativos del gobierno municipal en lugar de al desarrollo económico local: privatización o concesión de los servicios, eficiencia en el suministro de los mismos, etc.

2.2.2 Funcionarios del sector público/ gobierno central⁴⁶

Los resultados de las entrevistas son, en resumen, los siguientes:

- a) Todos (8/8) consideran indispensable el desarrollo económico municipal para la descentralización, el que debe lograr:
- Reducir el nivel de dependencia actual de las municipalidades con relación al gobierno central.
 - Fortalecer la capacidad administrativa y financiera de las municipalidades.
 - Fortalecer el poder local.
- b) La mayoría (7/8) considera que han habido avances significativos en el proceso de descentralización, entre los cuales están:

⁴⁵ Uno (1/7) dejó de emitir opinión.

⁴⁶ Las entrevistas en las dependencias del gobierno central fueron a: Sr. Edmundo Nanne, viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa; Lic. Carlos Herrera, del mismo Viceministerio; Lic. Caril Alonzo, MAGA; Lic. Mario Marroquín, INFOM; Lic. Leonel Reyes Estrada, SCEP; Dr. Rokael Cardona, COMODES; Lic. Héctor Alfredo Ruano, ANAM; Lic. Rigoberto Casasola, Proyectos ALA.

- La generalización del tema.
 - El surgimiento de grupos de presión y promoción, como por ejemplo el Grupo Gestores en Quetzaltenango.
 - La transferencia de recursos del gobierno central al municipal, incluyendo el recientemente aumentado porcentaje del IVA, conocido como IVA/ Paz (Decreto No. 27-92), el que fue descrito en el Capítulo primero.
 - La aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002).
 - La elaboración del Código Tributario, el cual aún se encuentra en proceso de aprobación en el Congreso de la República.⁴⁷
 - La elaboración del proyecto de Código Tributario Municipal.⁴⁸
 - El establecimiento del Grupo Gestores de Quetzaltenango. Sólo un funcionario (1/8) opinó que no se ha logrado ningún éxito significativo, dado que no se ve ningún apoyo del gobierno central.
- c) Los obstáculos principales a la descentralización son:
- El bajo nivel de organización y participación ciudadana, lo que puede ser producto de la falta de una visión de unidad.
 - La falta de empleo y servicios públicos.
 - El bajo nivel de capacidad del gobierno municipal, en especial para la prestación de servicios públicos.
 - La falta de voluntad política del gobierno central, el que desea conservar el poder de toma de decisiones.
 - La carencia de un marco jurídico que apoye el proceso de descentralización.⁴⁹
- d) Los retos inmediatos para la descentralización son:
- Concientizar a la ciudadanía sobre la necesidad de la descentralización y la participación.

⁴⁷ En enero del 2003.

⁴⁸ Las entrevistas se realizaron antes de la aprobación del nuevo Código Municipal, Decreto No. 12-2002.

⁴⁹ Las entrevistas se realizaron antes de la aprobación de la Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002.

- Involucrar a las municipalidades y comunidades en el proceso de descentralización, en el marco del proyecto de nación.
 - Elaborar una agenda de corto, mediano y largo plazo para la descentralización.
- e) Las mayores dificultades para el desarrollo económico municipal mencionadas son:
- La concentración de la riqueza, lo que incide en la exclusión de los pueblos, es decir el área rural.
 - El bajo nivel de eficiencia y eficacia de la administración municipal, y de oferta de servicios públicos municipales.
 - El bajo nivel de inversión.
 - El alto nivel de inseguridad ciudadana.
 - El bajo nivel de empleo.
- f) Las medidas para propiciar el desarrollo económico municipal mencionadas son:
- La decisión política del gobierno central para poder desarrollar la infraestructura local necesaria.
 - El acceso al crédito.
 - El mejoramiento de la capacidad administrativa de la administración municipal.
 - La descentralización de las fuerzas de seguridad.
- g) Las opiniones sobre la contratación de MYPE por parte de la municipalidad son que es positivo y factible, y se requiere que:
- formen parte del sector formal de la economía, y
 - cumplan con las normas o estándares de un servicio eficiente y productivo.
- h) Los servicios que se considera que se podrían ofrecer por medio de MYPE son:⁵⁰
- El suministro de agua.
 - La recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos.

⁵⁰ Nótese la similitud con el listado reportado en otros países (Arroyo *et al.*, 1999; IPES, s.f.).

- La limpieza y administración de rastros, mercados, parques, calles.
 - La construcción de caminos.
 - Servicios de turismo.
 - El servicio de transporte.
 - El suministro de alimentos y alojamiento.
 - La recuperación de los bosques.
- i) Los servicios que se considera que se podrían concesionar a MYPE son:⁵¹
- El mantenimiento de parques, mercados, calles, escuelas.
 - La recolección de basura.
 - El suministro de agua.
- j) Los entrevistados manifestaron desconocer experiencias documentadas y exitosas de servicios públicos municipales concesionados a MYPE.
- k) Los programas de apoyo requeridos para las MYPE son, fundamentalmente, de capacitación.
- l) Los entrevistados manifestaron que desconocen las regulaciones que afectan la contratación de MYPE por el gobierno municipal.⁵²
- m) Derivado de lo expuesto en el punto anterior, los entrevistados no sugirieron cambios al entorno legal de apoyo al sector de las MYPE.
- n) Las sugerencias de cambios en el entorno institucional de apoyo al sector de las MYPE son:
- Establecer un entorno propicio para el sector de las MYPE, lo que es un proceso de largo plazo.
 - Lo anterior se debe apoyar en un aumento de la asignación de recursos a los gobiernos municipales y la generación de empleo.
 - Institucionalizar el funcionamiento de los consejos de desarrollo.

⁵¹ Esta pregunta, y su respuesta, está vinculada a la anterior.

⁵² Ello es una manifestación del desconocimiento de la legislación que citan los entrevistados, tanto funcionarios de gobiernos municipales como las personas del sector privado.

ñ) Los programas de apoyo a las MYPE requeridos son:

- La capacitación en general.
- La construcción de infraestructura.

2.2.3 Personas del sector privado⁵³

Los resultados de las entrevistas son, en resumen, los siguientes:

- a) Todos (5/5) consideran indispensable el desarrollo económico municipal para la descentralización, el que debe:
 - ser promovido por la municipalidad, y
 - prever la participación de los vecinos en la toma de decisiones.

- b) Los avances significativos en el proceso de descentralización son:
 - La elaboración del nuevo Código Municipal y legislación sobre la descentralización.⁵⁴
 - El establecimiento de las UTM, pero con un enfoque de desarrollo hacia aspectos productivos.
 - La modernización del Organismo Ejecutivo, a partir de 1996.
 - El involucramiento de las comunidades en la problemática del municipio.
 - La promoción de la descentralización asumida por los vecinos organizados.

- c) Los mayores obstáculos a la descentralización son:
 - La desconfianza del gobierno central sobre la capacidad de los gobiernos municipales.
 - El deseo del gobierno central de mantener el poder de decisión.

⁵³ Las entrevistas realizadas fueron a: Ing. Roberto Gutiérrez e Ing. Miguel Ángel Chavarría, Grupo Gestor Quetzaltenango; Licda. María Bonilla, CIEN; Licda. Ana Silvia Escobar, FUNCEDE; Lic. Jorge Salazar y Alberto Chamorro, FUNDES.

⁵⁴ Las entrevistas se realizaron antes de la aprobación de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, del Código Municipal y de la Ley General de Descentralización.

- La carencia de relaciones directas entre las MYPE y los gobiernos municipal y nacional.⁵⁵
- El desconocimiento entre lo que es el proceso de descentralización y el de desconcentración.
- El escaso nivel de comprensión sobre las implicaciones y alcances del proceso de descentralización.
- Derivado de lo anterior, la falta de capacitación para homogeneizar las expectativas de la población en relación a la descentralización.
- El escaso nivel de coordinación entre las dependencias públicas.
- El funcionamiento deficiente de los consejos de desarrollo.
- Los cambios en las políticas públicas, a partir del año 2000.⁵⁶

d) Los retos inmediatos para la descentralización son:

- El fortalecimiento de la cultura de participación ciudadana: "empoderamiento" de las comunidades.
- El fortalecimiento del marco institucional y legal para de vigilancia del cumplimiento de las normas relativas a la descentralización.
- La inversión.
- La generación de empleo, tomando en cuenta el generado en las MYPE.
- La vinculación del sector de las MYPE con las autoridades gubernamentales municipales y nacionales.

e) Las mayores dificultades para el desarrollo económico municipal mencionadas son:

- La falta de traslado del poder de decisión sobre el destino de fondos de inversión al gobierno municipal.
- El bajo nivel de inversión en infraestructura, y de incorporación de la visión de los grupos étnicos en el desarrollo y administración del municipio.

⁵⁵ Esto en parte puede deberse al bajo nivel de agremiación en el subsector de la pequeña empresa y la casi total ausencia en el de las microempresas.

⁵⁶ La administración anterior (1996-2000) tuvo una política más agresiva en favor de la descentralización y desconcentración que la siguiente (2000-2003), la cual incluso ha procedido a concentrar la administración de programas en la Vicepresidencia de la República, como por ejemplo la galleta escolar.

- f) Las medidas para propiciar el desarrollo económico municipal mencionadas son:
- Vincular a empresario y academia con la municipalidad.
 - Invertir en infraestructura.
 - Implementar la libertad de competencia.
- g) Las opiniones sobre la contratación de MYPE por parte de la municipalidad son que es positiva y viable, en especial en las municipalidades grandes, como la de Quetzaltenango.
- h) Las actividades en las que se considera que se podrían contratar MYPE son:⁵⁷
- El mantenimiento de calles y cementerios.
 - La recolección de basura.
 - El control y funcionamiento del Registro Civil.
 - El control de tránsito.
- i) Los servicios que se considera que se podrían concesionar a MYPE son:⁵⁸
- El suministro de agua.
 - El mantenimiento de cementerios, drenajes, calles.
 - El arrendamiento de plazas de mercado.
- j) Entre las experiencias exitosas con MYPE fue señalada la del establecimiento del Grupo de Gestores en Quetzaltenango, aunque no todos la conocen.
- k) Los programas requeridos para el desarrollo de las MYPE son los que desarrollan, por ejemplo, el Grupo de Gestores de Quetzaltenango, lo que incluye la promoción del acceso a crédito, tecnología e infraestructura.
- l) Las regulaciones que afectan la contratación de MYPE por el gobierno municipal mencionadas son:

⁵⁷ Nótese la similitud con el listado reportado en otros países (Arroyo, *et al.*, 1999; IPES, s.f.)

⁵⁸ Esta pregunta, y su respuesta, está vinculada a la anterior.

- Los requisitos para establecer una empresa que opere en el sector formal.
 - El ordenamiento jurídico e institucional hostil:
 - Ley de Presupuesto;
 - Ley de Contrataciones del Estado;⁵⁹
 - Ley de la Contraloría General de Cuentas de la Nación.
- m) Los cambios al entorno legal de apoyo al sector de las MYPE son los listados en el punto anterior, pero sobre todo emitir normas que favorezcan a las MYPE.
- n) Los cambios en el entorno institucional de apoyo al sector de las MYPE son:
- El establecimiento de redes de microempresas.
 - El establecimiento de capacidad técnica en las municipalidades, para identificar y promover actividades productivas.

2.2.4 Resumen y conclusiones

Con base en lo expuesto por los entrevistados —funcionarios de gobiernos municipales, funcionarios del sector público y personas del sector privado— sobre la promoción del sector de las MYPE desde el gobierno municipal y desde el proceso de descentralización, se resume y concluye:

- a) Es generalizada la opinión de que el proceso de descentralización es deseable e importante; y en general que requiere de:
- el fortalecimiento de la economía local, y
 - la participación ciudadana.

Los funcionarios de gobiernos municipales enfatizan que la descentralización requiere aumentar las transferencias financieras del gobierno central a los municipales, para que éstos puedan enfrentar las responsabilidades adicionales que tendrán.

- b) Congruente con el requerimiento de que el proceso de descentralización debe, por lo menos en parte, basarse en la participación ciudadana, los funcionarios de gobiernos municipales (6/7)

⁵⁹ Esta ley se analiza en el Capítulo primero.

participan en el CODEDE y manifiestan que su administración ha hecho operativo el COMUDE.

- c) Los funcionarios de los gobiernos municipales pareciera que tienen más conciencia de un gobierno municipal proveedor de servicios que de uno promotor o gestor del desarrollo económico local, basado o no en la MYPE; incluso cuando están concientes de la posibilidad de contratar MYPE para el suministro de servicios públicos municipales, hacen referencia a aspectos de la administración del gobierno local en lugar de la promoción o gestión del desarrollo económico: privatización o concesión de los servicios, eficiencia en el suministro de los mismos, etc. Lo anterior es plenamente congruente con el marco jurídico vigente, el cual norma a un municipio proveedor de servicios en lugar de a uno promotor o gestor del desarrollo municipal.
- d) Existe coincidencia en que entre los avances que ha tenido el proceso de descentralización están:
- La socialización del tema.
 - El surgimiento de grupos de presión y comunidades a favor del mismo.
 - La modernización del Organismo Ejecutivo, la posibilidad del cobro del IUSI por los gobiernos municipales, y el establecimiento de unidades técnicas en las municipalidades.
- e) Vinculado a lo anterior, existe coincidencia en que entre los obstáculos al avance del proceso de descentralización están:
- Lo limitado de la socialización del tema y experiencia de los vecinos en las formas e instancias de participación en la determinación del desarrollo local.
 - La tradición centralista ancestral que ha regido la administración pública del Organismo Ejecutivo, en cuyo seno actúan grupos de presión en favor de mantener esa centralización, a partir de la creencia de que la población aún es incapaz de identificar sus problemas y las opciones de solución a los mismos.
 - La escasez de fuentes de empleo local y de servicios públicos.
 - El bajo nivel de capacitación de los funcionarios y empleados municipales.

- f) Los retos presentes que enfrenta el proceso de descentralización son:
- Continuar concientizando a la población y a los funcionarios públicos sobre su importancia y la necesidad de su participación en dicho proceso.
 - Fortalecer administrativa y técnicamente a las administraciones municipales para elevar su capacidad de recaudación de recursos y de administrarlos.
 - Generar fuentes de empleo local, por medio de la inversión local.
 - Vinculado con lo anterior, desarrollar la relaciones entre las MYPE y las autoridades públicas, tanto con las del gobierno local como del central.
 - Fortalecer la voluntad política del Organismo Ejecutivo en favor del proceso de descentralización.
 - Actualizar los arbitrios, lo cual le corresponde al Congreso de la República por mandato constitucional (Artículos 239 y 255).
- g) Los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo económico del municipio son:
- La capacidad limitada de fortalecer la recaudación de recursos locales y de la administración pública municipal en general y, vinculado a ello, el bajo nivel de conciencia ciudadana sobre la necesidad y obligación de pagar impuestos.
 - El funcionamiento deficiente del CODEDE.
 - La interferencia política partidaria en la selección de programas y proyectos locales, lo que ocurre en el momento en que el Congreso de la República aprueba el listado geográfico de obras, que es parte del presupuesto anual de gastos de inversión.
 - Lo limitado de:
 - el nivel de la inversión en infraestructura,
 - las fuentes de trabajo local,
 - los mercados para los productos locales y la competencia desleal en los mismos, y
 - el nivel reducido de participación ciudadana en los problemas locales y sus soluciones.

Con base en lo expuesto por los entrevistados sobre la promoción del sector de las MYPE desde el gobierno municipal, se resume y concluye lo siguiente:

- a) La contratación de MYPE por los gobiernos municipales se considera viable⁶⁰ y positiva para el desarrollo económico local, específicamente porque genera empleo y deja el valor agregado o utilidades en la localidad.

Además, los funcionarios de gobiernos municipales la consideran una medida atractiva para elevar el nivel de eficiencia y eficacia en el suministro de los servicios públicos municipales, aunque en algunos casos ello enfrenta la oposición de quienes ven con desagrado el proceso de "privatización en la generación de los servicios públicos".

- b) Los servicios que con más frecuencia se citaron suministrados, o que podrían suministrarse, por intermedio de MYPE son:
- limpieza y mantenimiento de calles, drenajes, calles, parques, cementerios y edificios públicos;
 - recolección de basura;
 - suministro de agua entubada;
 - construcción de caminos;
 - reforestación;
 - distribución de correspondencia; y
 - recolección de tributos.
- c) La mayoría de funcionarios de gobiernos municipales opina que la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-98, obstaculiza la contratación de MYPE; sin embargo, un grupo opinó lo contrario. Las personas del sector privado adicionaron las dificultades jurídicas para el establecimiento y funcionamiento de las MYPE en el sector formal.
- d) Las medidas para viabilizar la expansión y fortalecimiento de las MYPE en el marco del desarrollo municipal son:

⁶⁰ En por lo menos un caso se señaló que la viabilidad es mayor en municipalidades grandes, como en la de Quetzaltenango.

- La construcción de infraestructura local.
- La ampliación de los programas del Ministerio de Economía.⁶¹ la capacitación de INTECAP, de las agencias extranjeras y de las ONG.
- El desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales para identificar oportunidades de promover actividades productivas locales.
- El establecimiento y fortalecimiento de redes o conglomerados de MYPE.

3. RESUMEN Y CONCLUSIONES

El resumen y las conclusiones del estudio sobre la promoción de las MYPE desde el gobierno municipal y del proceso de descentralización se presentan siguiendo la misma estructura del cuerpo del trabajo, es decir primero, el marco jurídico y, segundo, las experiencias expuestas en la literatura disponible y en las entrevistas.

3.1 El marco jurídico

Con base en el estudio de las normas jurídicas que vinculan al sector de las MYPE, por un lado, y al gobierno municipal y al proceso de descentralización, por el otro, se resume y concluye lo siguiente:

- a) La legislación constitucional y la ordinaria:
 - Carecen de normas específicas que relacionen la vinculación entre el sector de las MYPE, o a su promoción, con la administración pública municipal y/o el proceso de descentralización, y las responsabilidades del gobierno municipal.
 - Norman que los municipios tienen más la función o responsabilidad de proveer la infraestructura productiva y social y los servicios públicos que viabilice la economía local, incluyendo en ella la que requiere la operación de las MYPE, que la de gestión del desarrollo local.

⁶¹ Ver pie de página No. 4 en este mismo artículo.

b) La Constitución:

- Asigna responsabilidades al gobierno municipal de proveer servicios públicos que, entre otros, pueden viabilizar la operación de las MYPE, pero limita su capacidad para agenciarse de los fondos para cubrir los costos de construcción y operación de la infraestructura que hagan efectivos esos servicios públicos, aunque obliga al Organismo Ejecutivo (Artículo 257) a transferir, en parte para ese propósito, 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado.
- Concibe al gobierno municipal más como proveedor de servicios que como gestor del desarrollo local (Artículos 253 y 255).
- Responsabiliza al Estado de la promoción de la descentralización de la economía (Artículos 119 y 224).
- Norma que la administración pública será descentralizada y establece instancias de participación en los consejos de desarrollo nacional, regionales y departamentales (Artículo 224).

c) La legislación ordinaria que norma:

- Al sector de las MYPE:
 - Creó el marco institucional que sirve al gobierno central para promover el desarrollo de las MYPE.
 - En dicho marco institucional se contempla la participación del sector privado, específicamente ONG y propietarios de MYPE, en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, estrategias, programas y proyectos para el sector de las MYPE. Debe resaltarse que la importancia de esa participación, medida por la proporción de representantes del sector privado—ONG y propietarios de MYPE— en el Consejo Nacional de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa en relación al total de sus miembros, ha variado, dependiendo de la política de la administración pública de turno. Es decir de una política favorable a una participación amplia a una de participación mínima, como la vigente en el período presidencial de enero de 2000 a enero de 2004.

- Al municipio y al proceso de descentralización:
 - Establece que el gobierno del municipio debe atender las necesidades de infraestructura y servicios que requieran los vecinos, entre los cuales están las MYPE; además, en teoría es posible que cumpla con sus atribuciones por medio de la contratación de MYPE, pero las regulaciones jurídicas sobre compra de bienes y contratación de servicios la dificultan y la limitan a las que operan en el sector formal. Debe resaltarse que los deberes del Estado, que en el nivel municipal le corresponden al gobierno del municipio, no se desarrollan en la legislación ordinaria —el Código Municipal—, la que los sitúa más como proveedores de servicios públicos que como gestores del desarrollo municipal.
 - Norma el funcionamiento de los consejos de desarrollo, los que son instancias de participación donde los empresarios pueden influir en la definición del desarrollo local, municipal, departamental, regional y nacional.⁶²
 - Regula las transferencias de impuestos destinados a las municipalidades.
 - Norma los fondos sociales, los que han sido instrumento para fortalecer el proceso de descentralización, específicamente para financiar necesidades identificadas por las comunidades, pero al mismo tiempo han podido dejar de lado al gobierno municipal, con lo que se debilita el marco institucional del proceso de descentralización, pues la decisión sobre la asignación de recursos se salta, o puede saltar, al gobierno municipal; y, paradójicamente, se fortalece la centralización del poder de decisión en el gobierno central, desde donde se atienden las solicitudes de las aproximadamente veinte mil aldeas y caseríos que existen en el país. La excepción a lo expuesto es el FSDC, cuyo financiamiento evoluciona de una asignación presupuestaria anual hacia un porcentaje del IVA, en una primera fase asignado a los consejos regionales y en una segunda a los departamentales.

⁶² En especial, como se indicó en el pie de página No. 15, cuando el marco jurídico propuesto por la Comisión Paritaria de Reforma y Participación fue aprobado en el Congreso de la República, sobre todo porque en el mismo se contempla la participación de los propietarios de las MYPE, además de las empresas medianas y grandes (Decreto No. 11-2002).

- Establece tres instituciones de apoyo a los gobiernos municipales (INFOM, ANAM y AGAI), las cuales:
 - pueden promover a las MYPE, específicamente por medio de apoyar la construcción de infraestructura y la prestación de servicios que requieren para su operación;
 - están más orientadas a apoyar a los gobiernos municipales en su función de prestar servicios que en la de gestionar el desarrollo local.

De lo expuesto sobre el marco jurídico, deben volver a resaltarse dos hechos sobre la legislación constitucional y ordinaria en el tema de la relación entre el sector de las MYPE, y en cuanto a los gobiernos municipales y el proceso de descentralización:

- Están ausentes los vínculos legales entre el sector de las MYPE, por un lado, y los gobiernos municipales y el proceso de descentralización, por el otro; ello significa que aún hay carencia de conciencia del papel que puede y debe desempeñar el gobierno municipal y el proceso de descentralización en:
 - la construcción de la infraestructura o la generación de los servicios que requieren las empresas para operar, en especial las MYPE;
 - la posibilidad de contratar empresas locales, en especial a las MYPE —aunque sólo sean a las que operan en el sector formal—, para la construcción y mantenimiento de infraestructura o para concesionar la generación de servicios públicos municipales; y
 - la agilización de los trámites para autorizar o renovar su operación, sobre lo cual no se ubicó norma alguna.
- Vinculado a lo anterior, o por lo menos como causa de ello, es la conceptualización del gobierno municipal como prestador de servicios en lugar de como gestor del desarrollo económico municipal.

3.2 Las experiencias de promoción del sector de las MYPE desde el gobierno del municipio y del proceso de descentralización

Con base en lo expuesto en la bibliografía se resume y concluye lo siguiente:

- a) Existe al menos:
 - Un caso —municipio de San Pedro Sacatepéquez, departamento de Guatemala— donde el suministro de un servicio público, específicamente el servicio de energía eléctrica, desencadenó un desarrollo manufacturero local; el suministro fue en respuesta a la demanda de los empresarios y no de una política municipal gestora del desarrollo o de una de descentralización gubernamental, iniciada en el seno del gobierno central.
 - Una ONG —Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza— que tiene la intención de implementar un proyecto para promover el desarrollo local vinculando a los empresarios con el gobierno del municipio.
 - Un Ministerio de Estado —MAGA— que ha implementado la entrega de servicios de apoyo a la producción por conducto del gobierno municipal.

- b) En los casos analizados:
 - El de la ONG y el del Ministerio de Estado, se visualiza al gobierno del municipio como promotor o gestor del desarrollo económico local, es decir una función más agresiva que la de simple proveedor de servicios e infraestructura productiva.
 - Sólo el de la ONG contempla la posibilidad de que el gobierno del municipio contrate a MYPE, aunque posiblemente no está consciente de los obstáculos jurídicos que ello enfrenta, como se describe en el Capítulo primero.

A partir de en las entrevistas a funcionarios de gobiernos municipales, funcionarios del sector público y personas del sector privado se concluye que:

- a) Es generalizada la opinión de que el proceso de descentralización es deseable e importante; y en general que requiere del fortalecimiento de la economía local y de la participación ciudadana.

Los funcionarios de gobiernos municipales enfatizan que la descentralización requiere aumentar las transferencias financieras del gobierno central a los municipales, para que éstos puedan asumir las responsabilidades adicionales que tendrán.

- b) Congruente con el requerimiento de que el proceso de descentralización debe, por lo menos en parte, basarse en la participación ciudadana, los alcaldes participan en el CODEDE y manifiestan que su administración ha hecho operativo el COMUDE.
- c) Los alcaldes parecieran tener consciencia de un gobierno municipal más bien proveedor de servicios públicos que de uno promotor o gestor del desarrollo económico local, basado o no en la MYPE. Incluso cuando están conscientes de la posibilidad de contratar MYPE para el suministro de servicios públicos municipales, la fundamentan más en aspectos de eficiencia de la administración del gobierno local que en la promoción o gestión del desarrollo económico. Lo anterior es plenamente congruente con el marco jurídico vigente, el cual norma un municipio proveedor de servicios públicos en lugar de uno promotor o gestor del desarrollo municipal.
- d) Existe coincidencia en que entre los avances que ha tenido el proceso de descentralización están:
 - La socialización del tema.
 - El surgimiento de grupos de presión y comunidades a favor del mismo.
 - La modernización del Organismo Ejecutivo, la posibilidad del cobro del IUSI por los gobiernos municipales y el establecimiento de unidades técnicas en las municipalidades.
- e) Vinculado a lo anterior, existe coincidencia en que entre los obstáculos al avance del proceso de descentralización están:
 - Lo limitado de la socialización del tema y experiencia de los vecinos en las formas e instancias de participación en la determinación del desarrollo local.
 - La tradición centralista ancestral que ha regido la administración pública del Organismo Ejecutivo, en cuyo seno actúan grupos de presión en favor de mantener esa centralización, con base en la

creencia de que a la población aún le falta capacitación para identificar sus problemas y las opciones de solución a los mismos.

- La escasez de fuentes de empleo local y de servicios públicos.
- El bajo nivel de capacitación de los funcionarios y empleados municipales.

f) Los retos presentes que enfrenta el proceso de descentralización son:

- Continuar concientizando a la población y a los funcionarios públicos sobre su importancia y la necesidad de su participación en dicho proceso.
- Fortalecer administrativa, técnica y financieramente a las administraciones municipales para elevar su capacidad de recaudación de recursos y de administrarlos.
- Generar fuentes de empleo local, por medio de la inversión local.
- Vinculado con lo anterior, desarrollar la relaciones entre las MYPE y las autoridades públicas, tanto con las del gobierno local como del central.
- Fortalecer la voluntad política del Organismo Ejecutivo a favor del proceso de descentralización.
- Actualizar los arbitrios, lo cual le corresponde al Congreso de la República por mandato constitucional (Artículos 239 y 255).

g) Los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo económico del municipio son:

- La capacidad limitada de fortalecer la recaudación de recursos locales y de la administración pública municipal en general y, vinculado a ello, el bajo nivel de conciencia ciudadana sobre la necesidad y obligación de pagar impuestos.
- El funcionamiento deficiente del CODEDE.
- La interferencia política partidaria en la selección de programas y proyectos locales.
- Lo limitado de:
 - . el nivel de la inversión en infraestructura;
 - . las fuentes de trabajo local;
 - . los mercados para los productos locales y la competencia desleal en los mismos; y
 - . el nivel reducido de participación ciudadana en los problemas locales y sus soluciones.

- h) La contratación de MYPE por los gobiernos municipales se considera viable⁶³ y positiva para el desarrollo económico local, específicamente porque genera empleo y deja el valor agregado o utilidades en la localidad.

Además, los funcionarios de gobiernos municipales la consideran una medida atractiva para elevar el nivel de eficiencia y eficacia en la entrega de los servicios públicos municipales, aunque en algunos casos ello enfrenta la oposición de quienes ven con desagrado el proceso de "privatización en la generación de los servicios públicos".

- i) Los servicios que con más frecuencia se citaron que se están o podrían suministrarse por intermedio de MYPE son:
- limpieza y mantenimiento de calles, drenajes, calles, parques, cementerios y edificios públicos;
 - recolección de basura;
 - suministro de agua entubada;
 - construcción de caminos;
 - reforestación;
 - distribución de correspondencia; y
 - recolección de tributos.
- j) La mayoría de funcionarios de gobiernos municipales opina que la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto No. 57-98, obstaculiza la contratación de MYPE; sin embargo, un grupo opinó lo contrario.

Las personas del sector privado adicionaron las dificultades jurídicas para el establecimiento y funcionamiento de las MYPE en el sector formal.

- k) Las medidas para viabilizar la expansión y fortalecimiento de las MYPE en el marco del desarrollo municipal son:

⁶³ En por lo menos un caso se señaló que la viabilidad es mayor en municipalidades grandes, como en la de Quetzaltenango.

⁶⁴ Ver referencia de pie de página No. 4.

— La promoción del sector de las micro y pequeñas empresas, MYPE, —
desde el gobierno municipal y el proceso de la descentralización

- La construcción de infraestructura local.
- La ampliación de los programas del Ministerio de Economía,⁶⁴ la capacitación de INTECAP, las agencias extranjeras y las ONG.
- El desarrollo de la capacidad de los gobiernos municipales para identificar oportunidades de promover actividades productivas locales.
- El establecimiento y fortalecimiento de redes de MYPE.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGAI	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
ALA	Programas de América Latina y África de la Unión Europea
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala
BANDESA	Banco de Desarrollo Agrícola; se transformó en BANRURAL
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural, S. A.
CD	Coordinación Departamental/ MAGA
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CHN	Crédito Hipotecario Nacional
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CODEP	Consejo de Coordinación y Planificación del Sector Público Agropecuario, Forestal e Hidrogeológico
COMODES	Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONADEA	Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario
CPRP	Comisión Paritaria de Reforma y Participación/ Secretaría de la Paz
DEL	Agenda de Desarrollo Económico Local
DIGESA	Dirección General de Servicios Agrícolas
EFIS	Empresas del Fondo de Inversión Social
FIS	Fondo de Inversión Social
FODIGUA	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FSDC	Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario
FUNCEDE	Fundación Centroamericana de Desarrollo
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Sostenido
GGL	Grupo Gestor Local
IDIES	Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/ URL
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INFOM	Instituto de Fomento Municipal

INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IPES	Instituto de Promoción de la Economía Social
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación/ Gobierno de Guatemala
MYPE	Micro y pequeña empresa
OCB	Organización Campesina de Base
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PROFRUTA	Programa de Desarrollo de la Fruticultura y Agroindustria
RADEA	Red de Agentes de Desarrollo Agropecuario Sostenible
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República
SEGEPLAN	Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, que luego se convirtió en la actual Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
URL	Universidad Rafael Landívar
UTAFOD	Unidad Técnica de Apoyo y Fomento Departamental/ Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza
UTAFOM	Unidad Técnica de Apoyo y Fomento Productivo Muni- cipal/ Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza
UTM	Unidad Técnica Municipal

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arroyo Moreno, J.; Rivas Ríos, F.; Lardinois, I. (1999). **Solid waste management in Latin America. The role of micro and small enterprises and cooperatives.** Lima, Perú: Urban Waste Series 5; Instituto de Promoción de la Economía Social, IPES, Association for the Execution of Economic and Health Projects, ACEPESA, Advisers on Urban Environment and Development, WASTE.
- Carrera Guerra, M. "San Pedro Sacatepéquez y la industria de la confección: equidad y desarrollo local." En: Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera Guerra, M.; Olivares Ferreto, E. (2001). **Globalización y Comunidades en Centroamérica.** Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN. (1999). **Temas públicos. Los Fondos Sociales de Guatemala: Análisis y retos.** Guatemala: No. 10.
- Comisión Paritaria de Reforma y Participación/ Secretaría de la Paz, Presidencia de la República, CPRP/ SEPAZ. (2000). **Propuesta de Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo.** Guatemala.
- Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado, COMODES. (2001). **Metas y desafíos de la descentralización en Guatemala (2000-2004).** Guatemala: Biblioteca sobre Descentralización y Democracia, 2da edición.
- Gálvez Borell, V. y Hoffman Bailey, C. (2001). **Cultura Política, Gobierno Local y Descentralización. Guatemala.** El Salvador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Hoegen, M. von. (2001). **Tres retos para la inclusión: la inversión pública, la educación formal y la ocupación en el sector formal.** Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/ Universidad Rafael Landívar, IDIES/URL.

Instituto Alianza Nacional Contra la Pobreza. (2001). **Proyecto Alianzas en el Ámbito Municipal para el Combate a la Pobreza.** Quetzaltenango, Guatemala.

Instituto de Promoción de la Economía Social, IPES. (1996). **La basura en Lima, problemas y soluciones.** Lima, Perú: IPES, Cooperación Técnica Suiza, COTESU, Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe, PGU-LAC; 1ra reimpresión.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación/ Gobierno de Guatemala, MAGA. (2001a.). **Experiencias del MAGA en coordinación con municipalidades para la descentralización de servicios forestales, agrícolas y recursos naturales (FARN).** Guatemala: Proyecto PNUD/GUA/98/001 Apoyo a la Descentralización de Servicios del MAGA, PRODESAGRO.

----- (2001b). **Experiencias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación con organizaciones campesinas de base -OCB's- para la descentralización de servicios forestales, agrícolas y recursos naturales.** Guatemala: Proyecto PNUD/GUA/98/001 Apoyo a la Descentralización de Servicios del MAGA, PRODESAGRO.

Pérez Sáinz, J. P. y Leal, A. (1992). **Pequeña empresa, capital social y etnicidad: el caso de San Pedro Sacatepéquez.** Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Debate No. 17.

----- (1999). **Mejor cercanos que lejanos. Globalización, autogeneración de empleo y territorialidad en Centroamérica.** Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera Guerra, M.; Olivares Ferreto, E. (2001). **Globalización y Comunidades en Centroamérica.** Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

Ree, K. van der (editor). (s.f.). **Privatización de los servicios municipales a través de microempresas: El ejemplo de Lima.** Programa de Acción sobre la Privatización, la Reestructuración Económica y la Democracia / Organización Internacional del Trabajo (OIT); documento de trabajo IPRED-18; <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/ent/ippred17.htm>.

ANEXOS

1. EL MARCO JURÍDICO DEL SECTOR DE LA MYPE Y DEL GOBIERNO MUNICIPAL, Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LAS MYPE

1.1 LAS NORMAS JURÍDICAS DEL SECTOR DE LAS MYPE

1.1.1 La Constitución

La Constitución, con las dos únicas excepciones que se citan abajo, carece de normas específicas para el sector de las MYPE y, aún más, para su promoción con base en el gobierno municipal o el proceso de descentralización; por tanto, al sector de las MYPE le aplican las normas generales que regulan a cualquier empresa, las cuales son:

- a) La propiedad privada (Artículos 40, 41, literal j, Artículo 119),⁶⁵ incluyendo la intelectual (Artículo 42).
- b) La libertad de industria, comercio y trabajo (Artículo 43),⁶⁶ la que se complementa con la prohibición de monopolios (literal h, Artículo 119 y Artículo 130).
- c) Los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo (Artículos 102, 103, 104, 106).⁶⁷

⁶⁵ Como complemento al derecho de la propiedad privada debe señalarse la norma constitucional de prohibir que los tributos sean confiscatorios (Artículo 243).

⁶⁶ Esta libertad específica se basa en la norma constitucional de libertad en general (Artículos 4 y 5).

⁶⁷ Es práctica común la inobservancia de los derechos laborales constitucionales; en el caso de las MYPE, en parte seguramente por la incapacidad de sufragar su costo.

- d) La obligación del Estado de orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales⁶⁸ y humanos (Artículo 118).

- e) Entre las obligaciones fundamentales del Estado, contenidas en el Artículo 119, se listan las relevantes al desarrollo de las empresas y, entre ellas, a las MYPE:⁶⁹
 - a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza.

 - b) Promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país;

 - c) Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente;

 - d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país ...;

 - e) Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria;

 - f) Otorgar incentivos ... a las empresas industriales que se establezcan en el interior de la República y contribuyan a la descentralización;

 - h) Impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad;

⁶⁸ Ver también el literal c, Artículo 119, el que se transcribe más adelante.

⁶⁹ La importancia de esas obligaciones reside adicionalmente en el hecho que en el Código Municipal (Decreto No. 12-2002) se norma que el gobierno del municipio debe velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado (Título I), lo que se expone más adelante, en el apartado 1.2.2.1; ello estaba más claramente explicitado en el Código Municipal anterior, Decreto No. 58-88 (Artículo7), que en el actual.

i) La defensa de consumidores y usuarios en cuanto a la preservación de la calidad de los productos de consumo interno y de exportación para garantizarles su salud, seguridad y legítimos intereses económicos;

j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica;

k) Proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión;

l) Promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio interior y exterior del país, fomentando mercados para los productores nacionales;

m) Crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros.

Adicionalmente, debe citarse la declaración de utilidad pública y protección del Estado a los servicios de transporte comercial y turístico (Artículo 131).

Las dos únicas normas constitucionales a favor de un conjunto de MYPE son:

- a) La que se refiere a la producción de bienes o generación de servicios artísticos y artesanales, ubicada en la Sección Cultura, Capítulo II, Título I:

La expresión artística nacional, el arte popular, el folklore y las artesanías e industrias autóctonas, deben ser objeto de protección especial del Estado, con el fin de preservar su autenticidad. El Estado propiciará la apertura de mercados nacionales e

internacionales para la libre comercialización de la obra de los artistas y artesanos, promoviendo su producción y adecuada tecnificación. (Artículo 62).⁷⁰

- b) La que se refiere a que debe darse ayuda técnica y económica al campesino y al artesano, ya citada arriba (literal j, Artículo 119).

Para concluir, se transcribe la norma constitucional que se tuvo la intención de usar, en el acuerdo gubernativo 213-87,⁷¹ para crear un fondo de garantía en beneficio del sector de las MYPE:

Con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan las organizaciones no lucrativas del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos, de entidades descentralizadas o autónomas, de aportes privados o de origen internacional. Una ley regulará esta materia. (Artículo 242).⁷²

1.1.2 La legislación ordinaria

El marco jurídico de las instituciones que favorecen al sector de las MYPE, a partir de 1986,⁷³ se conforma de siete acuerdos gubernativos,⁷⁴ los cuales se describen a continuación en orden cronológico de emisión:

- a) El acuerdo gubernativo No. 213-87, del 25 de marzo de 1987, en cuyos considerandos se reconoce que:

⁷⁰ El Estado no ha hecho operativo el mandato contenido en este artículo, en especial lo relacionado con la apertura de mercados.

⁷¹ El acuerdo gubernativo se cita más adelante, en el apartado 1.1.2.

⁷² El Estado no ha emitido la ley citada, a pesar de que en el acuerdo gubernativo 213-87 se contempló la elaboración de un proyecto, el que por el contexto sería en favor del sector de las MYPE, lo cual se describe en el apartado 1.1.2.

⁷³ Ver pie de página No. 9.

⁷⁴ Ver pie de página No.10.

- Con base en las MYPE se puede lograr "... la plena utilización de la capacidad productiva de todos los guatemaltecos ..." (primer considerando).
- Las MYPE enfrentan "... problemas relativos a capacitación empresarial y técnica, estudios de factibilidad y acceso al crédito ..." (segundo considerando).
- Para efectos de lo expuesto en el primer considerando y resolver los problemas expuestos en el segundo, "... se requiere no sólo de la acción del Estado, sino de la participación de los interesados y de los organismos no gubernamentales que los apoyen, todos debidamente coordinados." (tercer considerando).⁷⁵

Para hacer operativos los considerandos, en el acuerdo gubernativo:

- Se crea la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa (Artículo 1), integrada por siete funcionarios públicos: el vicepresidente del Organismo Ejecutivo, tres ministros,⁷⁶ dos secretarios de Estado⁷⁷ y el gerente del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP (Artículo 2).
- Se establece que las funciones sustantivas de la Comisión Nacional son: elaborar un programa nacional para las MYPE, el que debe incluir políticas y estrategias; implementar y coordinar el programa nacional; proponer el proyecto de ley para regular el fondo de garantía previsto en el Artículo 242 de la Constitución⁷⁸ (Artículo 3).
- La Vicepresidencia del Organismo Ejecutivo organiza la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional (Artículo 4).⁷⁹

⁷⁵ Llama la atención, en este último considerando, la percepción gubernamental de que las ONG apoyan a las organizaciones gubernamentales o públicas y no al revés; es decir, la percepción es estatista: el punto focal de apoyo a las MYPE es el gobierno, con el apoyo de las ONG, en lugar de serlo las ONG o sociedad civil, apoyadas por el gobierno.

⁷⁶ Finanzas Públicas, Desarrollo Urbano y Rural, Agricultura, Ganadería y Alimentación.

⁷⁷ General del Consejo Nacional de Planificación Económica, SEGEPLAN, al que más adelante se le designó Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República; Específico de Asuntos Políticos de la Presidencia de la República.

⁷⁸ El contenido del artículo constitucional se cita en el apartado 1.1.1, en el que se presentan las normas constitucionales que regulan al sector de las MYPE.

⁷⁹ Ver el acuerdo gubernativo de la Vicepresidencia de la República No. 1-87, del 29 de septiembre de 1987, el cual no se incluye por ser de índole netamente administrativa.

- b) El acuerdo gubernativo No. 1025-87, del 18 de noviembre de 1987, en el que se autoriza la constitución del Fondo de Desarrollo de la Microempresa Urbana, por un monto de Q.8.23 millones (alrededor de US\$ tres millones⁸⁰), a ser administrado bajo la forma de fideicomiso (Artículo 1).⁸¹

Sobre lo normado deben subrayarse dos aspectos:

- La reducción de la jerarquía del marco jurídico para la creación del Fondo, ya que con base en el acuerdo gubernativo No. 213.87 se esperaba la emisión de una ley por parte del Organismo Legislativo, lo que fue sustituido por la emisión de un sencillo acuerdo gubernativo por parte del Organismo Ejecutivo.
 - La aplicación del calificativo “urbano” al Fondo, con lo que se limitó a financiar empresas de los sectores de manufactura y servicios, incluyendo en éste a las de la actividad comercial.
- c) El acuerdo gubernativo No. 864-90, del 7 de septiembre de 1990, por medio del cual se amplía la integración de la Comisión Nacional para el Fomento de la Microempresa y la Pequeña Empresa,⁸² la que

⁸⁰ La tasa de cambio era Q 2.65 y Q 2.80 por dolar estadounidense, respectivamente para la compra y la venta en el sistema bancario.

⁸¹ En adición al Fondo en mención debe citarse el Fondo de Inversión Social, FIS,—Decreto No. 13-93, Ley del Fondo de Inversión Social—, el cual se describe con mayor detalle en el apartado 1.2.2, por ser más un instrumento financiero para el proceso de descentralización que para el desarrollo de las MYPE. Sin embargo, debe aquí señalarse que el FIS contempla:

- Entre sus campos de acción: el entrenamiento orientado al trabajo productivo, proyectos productivos de grupos que fortalezcan la economía local y que promuevan su autogestión (Artículo 3).
- Entre sus beneficiarios: empresas (Artículo 42), las cuales se denominan Empresas del Fondo de Inversión Social, EFIS, (Artículo 45) y se entiende que son unidades “... de producción o desarrollo social, compuestas por veinte o más personas individuales ...” (Artículo 53).

De lo expuesto se deduce que el FIS, a diferencia del Fondo de Desarrollo de la Microempresa Urbana, financia empresas rurales sin importar el sector, es decir, agricultura, manufactura, servicios. Sin embargo, el límite inferior de 20 personas ubica a las empresas en la categoría de las medianas.

⁸² La exposición detallada y larga de los cambios en la legislación sobre la Comisión Nacional, que luego se le designa Consejo Nacional, ejemplifica el cambio de una política gubernamental favorable a la participación significativa del sector privado—específicamente ONG y propietarios de MYPE— en el proceso de toma de decisiones sobre políticas, programas y proyectos, a una política de participación restringida, en la que predominan los funcionarios y técnicos del gobierno central, que es la política de la administración pública 2000-2004. Lo expuesto se observa a lo largo de los acuerdos gubernativos 864-90, 253-94, 178-2001.

queda con seis miembros del sector público y cinco del sector privado. En forma específica, por el sector público: el vicepresidente del Organismo Ejecutivo, un designado del presidente del Organismo Ejecutivo, dos ministros,⁸³ un secretario de Estado⁸⁴ y un representante de las entidades fiduciarias;⁸⁵ y por el sector privado: dos representantes de las ONG y tres representantes de los propietarios de las MYPE, en ambos casos participando en el programa (Artículo 1);⁸⁶ adicionalmente, el secretario técnico de la Comisión Nacional, con voz y sin voto (Artículo 3). Debe resaltarse el cambio sustantivo en la Comisión Nacional, al darle representación significativa al sector privado: cinco de once votos; con ello se inicia la corresponsabilidad de los dos sectores, es decir el público y el privado, en la conducción del programa.

- d) El acuerdo gubernativo No. 253-94, del 30 de mayo de 1994, en el que se reconoce que los programas de "... el combate a la pobreza y el desempleo" deben ser participativos (considerando cuarto) y:
- Se reduce la integración del Consejo Nacional⁸⁷ a ocho miembros: cuatro del sector público⁸⁸ y cuatro del privado⁸⁹ (Artículo 4); además, el director ejecutivo del programa nacional, con voz y sin voto (Artículo 15).

⁸³ Finanzas Públicas, Desarrollo Urbano y Rural; se elimina al de Agricultura, Ganadería y Alimentación, enfatizando con ello la orientación urbana del programa.

⁸⁴ El de SEGEPLAN.

⁸⁵ Las entidades eran los bancos estatales: Banco de Desarrollo Agrícola, BANDESA, Banco de los Trabajadores y Crédito Hipotecario Nacional, CHN; los dos primeros fueron luego privatizados.

⁸⁶ Es decir, las ONG deben estar implementando programas con recursos asignados por la Comisión, que luego se denominó Consejo, y los empresarios deben estar haciendo uso de esos recursos, canalizados por intermedio de una ONG.

⁸⁷ El Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa sustituye a la Comisión Nacional.

⁸⁸ Delegados de: Vicepresidencia del Organismo Ejecutivo; de los ministerios de: Finanzas Públicas, Economía; y SEGEPLAN.

⁸⁹ Dos delegados de las ONG y dos de los propietarios de MYPE.

- Se explicitan, más que en el acuerdo gubernativo No. 213-87, los objetivos o funciones del Consejo Nacional, los que quedan así:

Planificar, dirigir, coordinar, supervisar, controlar y evaluar los recursos financieros actuales y futuros, provenientes del Sector Público, Privado o de Organismos Nacionales e Internacionales, destinados al Programa Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, y asegurar que tales recursos beneficien a las comunidades y personas para las que están destinados. (Artículo 2).

Además (Artículo 11):

- nombrar y remover al director ejecutivo del Programa Nacional; y
- calificar y aprobar a las ONG que participen en los programas de capacitación, asistencia técnica y financiamiento con recursos del programa nacional.

De lo expuesto se deduce que, en la nueva integración del Consejo Nacional, el sector privado aumenta su participación relativa: cuatro de ocho votos, en lugar de cinco de once; se especifican mejor las responsabilidades del Consejo Nacional; y se formaliza la Dirección Técnica del Programa Nacional (Artículos 13-16).

e) El acuerdo gubernativo No. 673-97, del 17 de septiembre de 1997:

- Adscribe el Consejo Nacional al Ministerio de Economía para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, en sustitución de la Vicepresidencia de la República (Artículo 1).
- Faculta al Consejo Nacional para que actualice las definiciones de MYPE en cuanto al monto de sus activos financieros (Artículo 3).

Lo normado ubica la atención gubernamental a la MYPE en el ministerio de Estado responsable de la economía, lo que técnicamente es correcto,⁹⁰ y flexibiliza la atención a los beneficiarios al facultar al

⁹⁰ La Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97 del Congreso de la República, le asigna al Ministerio de Economía las funciones, entre otras, de: formular y ejecutar las políticas de fomento a la competencia; promover la competitividad y el desarrollo industrial y comercial; formular y ejecutar la política arancelaria (Artículo 32).

Consejo Nacional a actualizar las definiciones de MYPE, de acuerdo con la realidad cambiante, entre otros: por efectos de la inflación, los montos requeridos de inversión para empresas de sectores sustantivamente diferentes entre sí.

- f) El acuerdo gubernativo No. 182-2000, del 12 de mayo de 2000, en el que se establece el Viceministerio de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa

... encargado de facilitar el desempeño competitivo de la microempresa, pequeña y mediana empresa productora de bienes y de la prestación de servicios.” (Artículo 8).

Entre las funciones del Viceministerio están (Artículo 8):

- Estudiar, analizar, diseñar y proponer políticas de desempeño competitivo y contribuir a monitorear las políticas económicas que afecten al sector.
- Diseñar, analizar y evaluar los programas públicos de desarrollo competitivo de acuerdo con la política sectorial aprobada.
- Propiciar y gestionar la canalización de recursos nacionales e internacionales financieros y técnicos para el desarrollo competitivo del sector.
- Contratar, supervisar y dar seguimiento a servicios financieros, de capacitación, asistencia técnica, tecnológica, de comercialización y otros.
- Actuar como rector y coordinador del sector público, de acuerdo con las políticas nacionales, en materia de desarrollo de las microempresas, pequeñas y medianas empresas y coordinar acciones con las instituciones privadas, nacionales e internacionales que puedan realizar actividades similares, convergentes o complementarias.
- Fomentar la creación y fortalecer los sistemas de información sobre el sector.
- Promover el proceso de creación de entidades ejecutoras independientes.

- Favorecer y facilitar el desarrollo de mercados de servicios financieros y técnico-empresariales para el sector.
- g) El acuerdo gubernativo No. 178-2001, del 16 de mayo de 2001, en el que se introducen modificaciones institucionales sustantivas:
- Se amplía el ámbito de acción del Consejo Nacional a las empresas medianas, al designársele Consejo Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (Artículo 1); y al programa nacional, Programa Nacional para el Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa (Artículo 2).
 - Se reduce la integración del Consejo Nacional a seis miembros: cuatro del sector público⁹¹ y sólo dos del privado⁹²; además, el director ejecutivo del Programa Nacional, von voz y sin voto (Artículo 4).
 - Se limita la función del Consejo Nacional, específicamente en el nombramiento del director ejecutivo del Programa Nacional, pues esa función queda limitada a proponer al Ministro de Economía candidatos para el cargo citado (Artículo 11).

De lo expuesto se deduce que, por un lado, se amplía la responsabilidad del Consejo Nacional a las empresas medianas y, por el otro, se limita en su capacidad de nombrar al director ejecutivo del Programa, lo que junto con reducir la presencia relativa del sector privado (de cuatro sobre ocho votos a dos sobre seis) concretiza un cambio cualitativo en la política gubernamental: ampliar el peso del Estado y reducir el del sector privado o sociedad civil en la definición de políticas, programas y proyectos del sector de las MYPE, con lo que se revierte la política anterior, plasmada en los acuerdos gubernativos anteriores, en especial el 253-94.

⁹¹ Delegados de: Vicepresidencia del Organismo Ejecutivo, Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN; y el viceministro de Desarrollo de la Microempresa, Pequeña y Mediana Empresa, quien lo preside.

⁹² Un delegado de las ONG y uno de los propietarios de MYPE, ambos vinculados al Programa Nacional.

1.2 Las normas jurídicas del municipio y del proceso de descentralización

1.2.1 La Constitución

La Constitución contiene normas tanto para el municipio y su gobierno como para el proceso de descentralización; éstas son:

a) En relación al municipio y su gobierno:

- Los municipios actúan por delegación del Estado⁹³ y entre sus obligaciones mínimas está la de coordinar su política con las del Estado (Artículo 134).
- En adición a la obligación citada arriba, a los municipios les corresponde:

Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. (Artículo 253)

Para efectos de lo anterior:

Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios. (Artículo 255)

- Para asumir las obligaciones citadas, las normas constitucionales limitan, por un lado, la capacidad municipal de captar recursos, pues la misma está sujeta a la aprobación del Congreso de la República, quien es el único que puede decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales (Artículo

⁹³ Es claro que los gobiernos municipales son parte del Estado; sin embargo, el artículo constitucional (134) dice "El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado".

239), pero por otro lado asignan a los municipios el 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado:⁹⁴

... destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipio. (Artículo 257)

b) En relación al proceso de descentralización:

- Entre las obligaciones del Estado están:

- promover la descentralización de la economía y de la administración pública —aún más, la administración, se infiere que es la pública, será descentralizada (Artículo 224); e
- incentivar a las empresas industriales que se establezcan en el interior (literales b y f, Artículo 119).

- Las instancias donde se hace operativa la organización y coordinación descentralizada de la administración pública, así como la participación de los movimientos sociales, son:

- el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Artículo 225),
- los consejos regionales de desarrollo urbano y rural (Artículo 226),
y
- los consejos departamentales (Artículo 228).⁹⁵

El financiamiento para cubrir el costo de funcionamiento de los consejos provendrá del gobierno central (Artículo 229).

⁹⁴ En el apartado 1.2.2 se describen las fuentes de financiamiento, adicionales a la asignación constitucional citada, establecidas por los organismos Legislativo y Ejecutivo, para proyectos de desarrollo comunitario, el que puede comprender la construcción de infraestructura productiva y social requerida por las MYPE.

⁹⁵ Los aspectos específicos de operación de las instancias de participación se norman en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto del Congreso de la República No. 11-2002, que derogó el No. 52-87, y en su reglamento, acuerdo gubernativo No. 461-2002, que derogó los No. 1041-87 y 86-2000; los elementos importantes se citan en el apartado 1.2.2.

1.2.2 La legislación ordinaria

La legislación ordinaria norma tanto al municipio y su gobierno como al proceso de descentralización; para efectos de este estudio, la legislación relevante a los dos casos se clasifica en cuatro grupos:⁹⁶

- el gobierno del municipio;
- el proceso de descentralización;
- el financiamiento del desarrollo local, que en parte apoya a los dos anteriores, basándose en las transferencias del gobierno central a los gobiernos municipales y en los recursos ubicados en los fondos sociales; y
- el marco institucional de apoyo a los gobiernos municipales.

1.2.2.1 El gobierno del municipio

El marco jurídico del gobierno municipal incluye dos leyes fundamentales:

- a) El Código Municipal, decreto del Congreso de la República No. 12-2002, el cual establece que:
 - Entre los elementos del municipio está su "... capacidad económica ..." (Artículo 8⁹⁷), la que se infiere que no se limita a los recursos naturales sino que incluye a las empresas, incluyendo las MYPE, ubicadas en el territorio municipal.
 - En el ejercicio de su autonomía, el municipio "... atiende los servicios públicos locales..." , pero también "... su fortalecimiento económico..." (Artículo 3⁹⁸), el que en parte se puede lograr por medio de las MYPE.⁹⁹

⁹⁶ En los dos primeros casos, se analiza la legislación vigente a partir de marzo del 2002 y la inmediata anterior, que estuvo vigente durante el período en que se realizaron las entrevistas para este estudio.

⁹⁷ Lo mismo se normaba en el Código Municipal anterior (Decreto No. 58-88), en su Artículo 4. Lo correspondiente a los bienes y recursos financieros municipales se desarrolla en el Título VII; en el Código anterior estaba en el Título VI (Artículos 82-106).

⁹⁸ Ver también el Artículo 67.

⁹⁹ En el Código Municipal anterior, entre los principios del municipio estaban:

- "Cumplir y velar porque se cumplan los fines y deberes del Estado".
- "Impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio", lo que en parte se puede realizar por medio de las MYPE.
- "Velar por ... el fortalecimiento de su patrimonio económico y la preservación de su patrimonio natural y cultural ...", lo que en parte se puede realizar por medio de las MYPE.

- El gobierno del municipio tiene entre sus competencias "... las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución..." (literal w del Artículo 35),¹⁰⁰ lo que para efectos del presente estudio es muy importante dado los deberes del Estado contenidos en dicho artículo constitucional, expuesto en el apartado 1.1; sin embargo, debe señalarse que esos deberes no se desarrollan en el Código Municipal vigente como tampoco en el anterior.

Otras competencias importantes para el presente estudio son (Artículo 35):

- "El establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales ..., así como las modalidades institucionales para su prestación ..." (literal d).
 - El gobierno del municipio puede adjudicar "... la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera, ... conforme la ley de la materia..." (literal u¹⁰¹), cuya importancia reside en el hecho que con base en la misma el gobierno municipal puede contratar MYPE, con las limitaciones que establece la Ley de Contrataciones del Estado, la que se analiza más adelante.¹⁰²
- Las competencias del gobierno municipal se concentran abrumadoramente en la función de proveedor de servicios (Artículo 68; ver

-
- "Promover sistemáticamente la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes, en la resolución de los problemas locales." (Artículo 7).
 - "... la prestación y administración de los servicios públicos ..., garantizando su funcionamiento eficiente, seguro, continuo, cómodo e higiénico a los habitantes ..., y en su caso, la determinación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas." (Artículo 30; ver también los Artículos 40, 41 y 61).

Con base en esos principios se puede concluir que el municipio —mejor dicho, el gobierno municipal— tenía tanto la función de proveer servicios públicos como de gestionar el desarrollo local, aunque se concentrara más en la primera.

¹⁰⁰ En el Código anterior esta competencia estaba ubicada bajo la categoría de principios; ver el pie de página anterior.

¹⁰¹ Ver también los Artículos 73 literal c, 74, 75, 76, 77 y 78.

¹⁰² En el Código Municipal anterior lo expuesto se normaba en los Artículos 31 y 32.

también los Artículos 49, literal e del 53, 72-78), en lugar de en la de gestor del desarrollo local.

- El gobierno central puede planificar, programar y ejecutar obras o prestar servicios locales cuando el municipio no lo pueda hacer, previa anuencia de éste (Artículo 8); las tres acciones—la planificación, la programación y, sobre todo, la ejecución— se podrían realizar por medio de MYPE.
- Para hacer operativo el gobierno del municipio, la corporación municipal debe establecer comisiones de trabajo, entre las cuales debe citarse la de “Fomento económico, turismo, ambiente y recursos naturales”, además de la de “Servicios, infraestructura, ordenamiento territorial, urbanismo y vivienda” (Artículo 36).¹⁰³

Con base en lo expuesto se concluye que en la legislación ordinaria el concepto constitucional de que el gobierno del municipio tiene más una función de proveedor de servicios públicos que de gestor del desarrollo local se matiza al explicitar que tiene tanto la función o responsabilidad de proveedor de servicios públicos, en parte por medio de brindar la infraestructura productiva y social que vibilice el desarrollo local—incluyendo en él la viabilidad del funcionamiento de las MYPE—, como la responsabilidad de promotor del desarrollo local—lo que en parte lo puede basar en las MYPE; sin embargo, es evidente que la legislación ordinaria desarrolla más, y por ende le pone mucho más énfasis, a la función municipal de proveedor de servicios públicos que a la de gestor del desarrollo local.

- b) La Ley de Contrataciones del Estado, Decreto del Congreso de la República No. 57-92, la cual:
 - Aplica a las municipalidades (Artículo 1).
 - Dificulta o imposibilita la contratación de MYPE por la complejidad de sus regulaciones, ejemplos de lo cual son:
 - el régimen de licitación y cotización pública (Título III), a pesar de las excepciones (Capítulo III);

¹⁰³ En el Código anterior, la comisión más cercana a los aspectos de promoción económica era la de “Agricultura, ganadería y alimentación” (Artículo 56), lo que revela el sesgo rural que tenía esa legislación, pues aún no contemplaba una comisión para los sectores de las manufacturas y los servicios, incluyendo en éstos al comercio, lo que en el Código nuevo queda incluido en el concepto de “fomento de la economía”.

- los requisitos para participar en contratos abiertos (Título IV, Capítulo I), específicamente por la necesidad de que la empresa sea calificada por el Ministerio de Finanzas Públicas (Artículo 46) y esté en los registros de empresas precalificadas para contruir obras, brindar consultorías o proveer bienes y servicios (Título VI);
- el requerimiento de brindar garantía y seguro de sostenimiento de ofertas (Título V); y
- la participación en contratos y concesiones sobre servicios públicos (Título IX).

1.2.2.2 El proceso de descentralización

El marco jurídico del proceso de descentralización se desarrolla en tres leyes: la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural,¹⁰⁴ el Código Municipal, analizado en el apartado anterior; y la Ley General de Descentralización, decreto No. 14-2002.

En el contexto del presente estudio se incluye la participación ciudadana como parte inherente al proceso de descentralización; es decir se concibe la descentralización tanto al traslado de funciones del gobierno central a los gobiernos menores, incluyendo por excelencia entre éstos al gobierno municipal, como la participación ciudadana en el proceso de planificación del desarrollo.

- a) La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establece que:
- Los consejos de desarrollo constituyen “... el medio principal de participación de la población ... en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo ...” (Artículo 1).
 - En los consejos departamentales, regionales y nacional participan, entre otros, representantes de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de manufactura y servicio (Artículos 5, 7 y 9).¹⁰⁵

¹⁰⁴ Dicha ley sustituyó, en marzo de 2002, el Decreto No. 52-87.

¹⁰⁵ La representación tiene su origen en la **Propuesta de Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo**, de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, adscrita a la Secretaría de la Paz/ Presidencia de la República, fechada diciembre de 2000.

- Entre las funciones de los consejos comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacional están:
 - formular políticas de desarrollo;
 - promover el desarrollo económico;
 - promover la participación efectiva de la población en la identificación y solución de sus problemas;
 - velar por la organización y coordinación de la administración pública;
 - promover la descentralización y desconcentración de la administración pública;
 - conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública y emitir recomendaciones; y
 - ejercer control social sobre los funcionarios públicos (Artículos 6, 8, 10, 12 y 14).¹⁰⁶

La importancia de las funciones listadas es la influencia que en las mismas pueden tener los propietarios de micro, pequeñas y medianas empresas para viabilizar la solución a las necesidades de sus empresas, como por ejemplo de infraestructura y de servicios públicos.

b) El Código Municipal, el cual establece que:

- El municipio es el "... espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos ..." (Artículo 2).
- El gobierno central puede delegar competencias a los municipios, por medio de convenios (Artículo 6).
- Entre las competencias del Concejo Municipal están (Artículo 35):
 - Convocar a los sectores sociales para la "... formulación e institucionalización de las políticas públicas ..." (literal c);
 - "Autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal." (literal k).

c) La Ley General de Descentralización establece que:

- El objeto de la ley es desarrollar la obligación del Estado en el campo de la "... descentralización económica administrativa ...", es decir el

¹⁰⁶ En la ley anterior, las funciones eran menos trascendentes (Artículos 4, 6 y 8).

traslado de “competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado.” (Artículo 1¹⁰⁷).

- Lo anterior “... en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios, ... control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.” (Artículo 2¹⁰⁸).
- Entre los objetivos de la descentralización está la promoción del “... desarrollo económico local ...” (numeral 8 del Artículo 5), el que puede implementarse con base en las MYPE.

La Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002) reitera la concepción del gobierno municipal más como proveedor de infraestructura que como gestor del desarrollo local;¹⁰⁹ lo mismo ocurre con los planteamientos de la Oficina del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (COMODES, 2001).

1.2.2.3 El financiamiento: las transferencias del gobierno central y los fondos sociales

Los organismos Ejecutivo y Legislativo han establecido dos tipos de transferencias de recursos para financiar la construcción y operación de la infraestructura productiva y social municipal que requiere la operación de las empresas, incluyendo en ellas a las MYPE; esos dos tipos de transferencias son: las que provienen de impuestos específicos, captados por el gobierno central, y las que se canalizan por medio de los fondos sociales.

- a) Las transferencias que provienen de impuestos específicos: En adición a la transferencia constitucional (Artículo 257), descrita en el numeral 2.1, el gobierno central transfiere a los gobiernos municipales los productos de los impuestos siguientes:

¹⁰⁷ Ver también el Artículo 2.

¹⁰⁸ Ver también el numeral 9 del Artículo 4, el 4 del 5; el literal f del 10; y los Artículos 17, 18 y 19.

¹⁰⁹ Los comentarios se basan en el dictamen de la Comisión de Descentralización y Desarrollo del Congreso, fechado 29 de noviembre de 2001, al proyecto de la ley citada.

- El impuesto sobre aguardientes naturales, aguardientes preparados y licores,¹¹⁰ cuyos ingresos se distribuyen a las municipalidades por intermedio del INFOM, así:¹¹¹
 - Municipalidad de Guatemala Q 0.10 por cada litro de bebidas alcohólicas.¹¹²
 - Del remanente, un 50% a las municipalidades, del cual 30% se destinará a sus clases pasivas y el resto entre los municipios en proporción a su número de habitantes, para sus gastos administrativos o realización de obras o servicios municipales (Artículo 3); y el resto al INFOM.
- La Ley de Impuesto a la Distribución de Petróleo Crudo y Combustibles derivados del Petróleo, Decreto No. 38-92, que contempla Q 0.20 (alrededor de US\$ 0.04¹¹³) por galón a ser distribuido entre las municipalidades con base en la misma fórmula empleada en la distribución de la asignación constitucional a las municipalidades, contemplada en el Artículo 257 (Artículo 23).¹¹⁴
- La Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), Decreto No. 27-92 y sus modificaciones,¹¹⁵ contempla la asignación del 1% —de un total de 10%— a las municipalidades, distribuido con base en la misma fórmula utilizada para la distribución de la asignación constitucional citada arriba. Dicha asignación, en el Decreto No. 32-2001, se elevó al 1.5% —de un total nuevo de 12%. Además de ese monto, debe tenerse presente que:

¹¹⁰ Decretos Nos. 334; 536, Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas; 564; 565; Artículo 11, inciso II, del 1132; 74-83; 56-94; 132-97; 43-2000; 82-2000. Ver además los acuerdos gubernativos del 22 de junio de 1953, 26 de noviembre de 1954 y 27 de julio de 1960.

¹¹¹ Artículo 2 del Decreto ley No. 334.

¹¹² Acuerdos gubernativos del 22 de junio de 1953 (apartado VII) y del 27 de julio de 1960.

¹¹³ La tasa de cambio era, en 1996, Q 5.03 por dólar estadounidense.

¹¹⁴ Ver descripción en el numeral 1.2.1.

¹¹⁵ Reformado por los Decretos No. 29-64, 64-94, 142-96, 32-2001, 48-2001 y 66-2002.

- En el Decreto No. 64-94 se norma que, a partir de 1995, los intermediarios financieros son las municipalidades, los consejos de desarrollo y, mientras existan, los Fondos para la Paz; en el caso de los destinados a las municipalidades, la distribución se hace con base en la misma fórmula utilizada para distribuir el situado constitucional (Artículo 257).
 - En el Decreto No. 66-2002, Artículo 1, se norma que el porcentaje asignado a las municipalidades deberá destinarse a los fines siguientes: el 25% para "... gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones."; y el 75% para inversión.¹¹⁶
- La Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto No. 70-94, la que contempla que se distribuye entre las municipalidades, con base en la misma fórmula empleada en la distribución de la asignación constitucional a las municipalidades contemplada en el Artículo 257:
- El 50% del impuesto a la circulación de vehículos terrestres de uso particular, alquiler, comercial, de transporte urbano de personas y motocicleta, cuyo destino exclusivo es el "... mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o ampliación de calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios ..." (Artículo 6).
 - El 20% del impuesto a la circulación de vehículos terrestres de transporte extraurbano de personas y/o carga, uso agrícola, uso industrial, uso de construcción, uso recreativo sin motor, transporte sin motor y remolques sin motor, cuyo destino exclusivo es el mismo citado para el caso inmediato anterior (Artículo 7).
 - El 20% del impuesto a la circulación de vehículos marítimos, cuyo destino exclusivo es el "... mantenimiento, mejoramiento, construcción y/o mejoramiento, construcción y/o ampliación de las fuentes de agua potable y drenajes de

¹¹⁶En adición a ese 1.5% se cuenta con el 1% asignado a los Consejos Departamentales de Desarrollo (Artículo 1 del Decreto 66-2002, en el que se modifica el Artículo 10 del Decreto No. 27-92), quien para la ejecución debe de suscribir convenios con "... Consejos Comunitarios de Desarrollo, asociaciones, u organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas." (Artículo 21 del Decreto No. 75-2002); ver más información en la descripción del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC.

las cabeceras y demás poblados de los municipios ...” (sic)
(Artículo 8).

- El 30% del impuesto a la circulación de vehículos aéreos, cuyo destino exclusivo es el “... mantenimiento, mejoramiento, construcción y / o ampliación del sistema eléctrico de las cabeceras y demás poblados de los municipios ...” (Artículo 9).
- La Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles, IUSI, Decreto No. 15-98, cuyo producto corresponde a las municipalidades “... para el desarrollo local, y al Estado, para el desarrollo municipal, ...”. Lo recaudado, según lo que tributen los inmuebles, se distribuye así:
- el dos (2) por millar: totalmente a la municipalidad;
 - entre el seis (6) y el nueve (9) por millar: 25% al Estado y 75% a la municipalidad;
 - el 100% cuando la municipalidad administre la recaudación del impuesto (literales a, b y d, Artículo 2).

El destino de lo asignado a las municipalidades es:

- hasta el 30% para gastos administrativos de funcionamiento y
- no menos del 70% para inversión en servicios básicos y obras de infraestructura de interés y uso colectivo (literal b, Artículo 2).

Por lo tanto, el gobierno central transfiere a los gobiernos municipales recursos de cinco impuestos, en dos de los cuales explícitamente se norma que puede utilizar parte para financiar su administración —impuesto sobre aguardientes y sobre el valor agregado, IVA.

b) Los fondos sociales:

- El Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, creado en el acuerdo gubernativo 408-91, el cual se derogó en el 91-2000, que es el vigente y por lo tanto el que se cita a continuación:¹¹⁷

¹¹⁷ Las normas operativas y sus modificaciones están contenidas en los acuerdos gubernativos No. 408-91, 908-91, 244-92, 21-99.

- El objetivo es “... las acciones encaminadas a fortalecer el desarrollo económico y social de la población guatemalteca y mejorar su nivel de vida, así como aquellas destinadas a erradicar la situación de pobreza ..., como un medio de consolidar la paz.” (Artículo 1).
 - Los campos de acción son todos, pues el marco jurídico no los especifica.
 - Los beneficiarios son los guatemaltecos en general y aquellos en estado de pobreza en especial (Artículo 1).
- El Fondo de Inversión Social, FIS, Decreto No. 13-93:
- El objetivo es invertir “... en actividades que mejoren el nivel de vida y las condiciones económico-sociales ... de los sectores en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural ...” (Artículo 2).
 - Los campos de acción son: salud y nutrición, educación, entrenamiento orientado al trabajo productivo, proyectos productivos de grupos que fortalezcan la economía local y que promuevan su autogestión, infraestructura social, protección y promoción del ambiente (Artículo 3).
 - Los beneficiarios son las municipalidades, pero sobre todo “... las comunidades y grupos en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural..., a través de la participación de personas jurídicas ...” (Artículo 42).
- El Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FODIGUA, acuerdo gubernativo No. 435-94:¹¹⁸
- Los principios que orientan el Fondo son:

... respeto, autogestión, participación, consulta, consenso, representación y complementariedad. (Artículo 2).

¹¹⁸ La unidad preparatoria responsable del proceso de consulta con los pueblos indígenas para la creación del Fondo de Desarrollo Indígena se estableció con base en el acuerdo gubernativo No. 682-93 y se modificó con el No. 225-94; el acuerdo gubernativo 435-94 ha sido modificado por los No. 500-95, 354-96, 149-97 (Artículos del 1 al 28).

- Los campos de acción u objetivos son:

Promover, apoyar y financiar proyectos de desarrollo social, socioproductivos, de infraestructura, de fortalecimiento institucional, de formación y capacitación de recursos humanos, de desarrollo cultural y gestionar proyectos de captación de recursos financieros y de asistencia técnica nacionales e internacionales. (Artículo 6).

- Los beneficiarios del FODIGUA se identifican en su misión, la cual se explicita así:

... está destinado a apoyar y fortalecer el proceso de desarrollo humano, sostenido y autogestionado del Pueblo Indígena de ascendencia Maya, y de sus comunidades y organizaciones en el marco de su cosmovisión para elevar su calidad de vida a través de la ejecución y financiamiento de sus programas y proyectos económicos, sociales y culturales. (Artículo 3).

- El funcionamiento del Fondo se basa en el hecho que su naturaleza es desconcentrada, con estructura bipartita —gobierno y organizaciones mayas— y con cobertura en las regiones lingüísticas mayas (Artículo 6).

Al respecto, la participación comunitaria y la naturaleza desconcentrada se concretan en las normas siguientes:

- . La población destinataria puede “... intervenir e influir en los procesos de toma de decisiones sobre la organización y funcionamiento del Fondo.” (Artículos 7, 8 y 9).
- . La estructura administrativa contempla:

El Consejo Directivo Nacional, integrado por un presidente;¹¹⁹ un representante indígena designado por el presidente del Organismo Ejecutivo, quien funge como

¹¹⁹ Propuesto por el Consejo Nacional de Principales (Artículo 12).

vicepresidente,¹²⁰ un representante del gabinete económico, también designado por el presidente del Organismo Ejecutivo; un representante de cada una de las cuatro regiones indígenas en que se divide la operación del Fondo;¹²¹ el director ejecutivo, quien funge como secretario del Consejo, con voz y sin voto (Artículos 11 y 12).

El Consejo Nacional de Principales, que es consultivo, asesor, supervisor y evaluador del Consejo Directivo Nacional; lo integran 21 principales provenientes de igual número de comunidades lingüísticas y provienen de los Consejos Regionales de Principales (Artículos 11 y 16).

La Dirección Ejecutiva, que es la unidad ejecutora del Fondo, y el director son nombrados por el presidente del Organismo Ejecutivo con base en la terna propuesta por el Consejo Directivo Nacional (Artículos 11 y 22).

Los cuatro Consejos Regionales de Principales, integrados con 13 principales de igual número de comunidades lingüísticas; asesoran a la Coordinación Regional de su jurisdicción (Artículos 12, 23 y 24).

Las cuatro Coordinaciones Regionales, que son los órganos desconcentrados para la ejecución de las acciones del Fondo; los coordinadores regionales son nombrados por el presidente del Organismo Ejecutivo con base en la propuesta del director ejecutivo del Fondo (Artículos 12, 26 y 28).

- El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, FSDC, creado en la aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación para 1996, Decreto No. 91-95 y su funcionamiento normado en el acuerdo gubernativo No. 247-96;¹²²

¹²⁰ Sin embargo, la designación es a partir de una terna propuesta por el Consejo Nacional de Principales (Artículo 12).

¹²¹ Fungen como vocales y son propuestos por los Consejos Regionales de Principales (Artículo 12).

¹²² El acuerdo gubernativo No. 247-96 derogó los Acuerdos No. 192-94 y 250-94; debe además señalarse que:

- en el **Diario de Centro América** se publicó, el 15 de julio de 1996, una fe de errata al acuerdo No. 247-96, complementándolo; y
- en el acuerdo gubernativo No. 849-2000 se modificaron aspectos operativos del Fondo, pero no los sustantivos que se citan.

- El objetivo era “... la promoción y desarrollo de las comunidades urbanas y rurales del país, mediante la ejecución de obras con inversión pública ...”, con la participación del Fondo, las municipalidades, la iniciativa privada, las organizaciones gubernamentales, las no gubernamentales y las comunidades (Artículo 2).
 - Los campos de acción eran: transporte, energía, vivienda; urbanización, servicios urbanos y obras municipales; salud y asistencia social; educación; agricultura: riego, drenajes y recursos renovables; ciencia y cultura (Artículo 9).
 - El funcionamiento del Fondo era descentralizado:
- . Las obras eran identificadas por las comunidades debidamente organizadas, quienes las trasladan a consideración del Consejo de Desarrollo Municipal; éste las presenta al Consejo Departamental de Desarrollo y éste a su vez al Consejo Regional de Desarrollo, para su aprobación¹²³ (Artículos 3, 10, 21, 22 y 23).
 - . La ejecución de las obras podían ser por administración o por contrato (Artículo 12), y ello le corresponde a las municipalidades, las ONG, la iniciativa privada organizada,¹²⁴ los comités de vecinos debidamente constituidos¹²⁵ y otras instituciones públicas adecuadas para el caso (Artículo 26).
 - . La supervisión de la obra era realizada por la comunidad, la unidad técnica del Consejo Departamental de Desarrollo y, opcionalmente, el Consejo Regional de Desarrollo (Artículos 16, 17, 27 y 28).
 - . De los cuatro fondos citados, sólo el FSDC era explícitamente vinculado al gobierno municipal.

¹²³ A pesar de lo expuesto, se han conocido casos de modificaciones al destino de los recursos del Fondo, por decisión de los diputados distritales, quienes con ello benefician a las comunidades que les son afines, lo que se ejemplifica en el pie de página No. 35.

¹²⁴ Significa que está registrada y por lo tanto es parte del sector formal de la economía; por lo tanto, se excluye a las MYPE que operan en el sector informal.

¹²⁵ Significa que son persona jurídica.

El FSDC dejó de existir en el año 2003, al no asignársele recursos en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2003 (Decreto No. 75-2002), pero siguió funcionando el financiamiento que le había dado vida: el 1% del IVA, y su administración fue trasladada de los Consejos Regionales a los departamentales.¹²⁶

1.2.2.4 El marco institucional

El marco institucional de apoyo a los gobiernos municipales, y por ende al desarrollo de sus funciones, comprende dos tipos de instituciones: una estatal y dos asociaciones de alcaldes:

- a) El Instituto de Fomento Municipal, INFOM, Decreto No. 1132, "... es una entidad estatal, autónoma para el cumplimiento de sus fines, con personalidad jurídica y patrimonio propio." (Artículo 2), con el objeto de:

... promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales, en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios. (Artículo 1)

- b) Las asociaciones de alcaldes son:

- La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala, ANAM, acuerdo gubernativo del 13 de enero de 1970,

... es una entidad no lucrativa, al servicio exclusivo de las municipalidades ... En ningún caso tratará asuntos de carácter político partidista. (Artículo 2)

Su propósito general es:

... cuidar de los intereses y propiciar el mejoramiento y desarrollo de todos los municipios de la República...

¹²⁶ Decretos No. 64-94, 142-96, 32-2001, 48-2001 y 66-2002.

y entre sus fines esenciales está:

“... 2) Promover la coordinación de la acción nacional y regional de las municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo social y económico;...”
(Artículo 3).

- La Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAI, es:

“... una entidad privada, no lucrativa, apolítica, no religiosa.”
(Artículo 1);

entre cuyos fines y objetivos están:

b) promover la unificación de esfuerzos y planes para el desarrollo comunitario en lo económico, social, político y cultural en cada municipio de acuerdo a nuestra cosmovisión maya; ... e) promover mediante el trabajo municipal la proyección en lo político, económico, social y cultural, para el desarrollo y la construcción de la democracia en las comunidades;

2. INFORMACIÓN SISTEMATIZADA DE LAS OPINIONES DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS Y DIRIGENTES PRIVADOS, SOBRE LA PROMOCIÓN DE LAS MYPE DESDE EL GOBIERNO MUNICIPAL Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
1. ¿Es indispensable el desarrollo económico municipal para que se dé la descentralización?	Sí, es indispensable, acompañado de una disminución de la dependencia que existe de las municipalidades hacia el gobierno central, y de un proceso de fortalecimiento del poder local y de la administración financiera.	Debe ser un proceso paralelo acompañado de una organización adecuada y de acciones de las municipalidades orientadas a promover el desarrollo local y la participación de los vecinos en la toma de decisiones.	N/A
2. Avances significativos en el proceso de descentralización	Para la mayoría de informantes (7/8) hay evidencia de avances significativos, tales como: el traslado tecnológico, el IVA paz, la elaboración del primer borrador del Código Tributario Municipal, La Ley de los Consejos de Desarrollo, y la creación del Grupo Gestores de Quetzaltenango.	Dentro de los avances, la mayoría de informantes mencionó la necesidad de cambios al Código Municipal y a la Ley de Descentralización, así como la creación de las Unidades Técnicas Municipales con enfoques de desarrollo. Otros aspectos mencionados fueron la modernización del Organismo Ejecutivo y la organización de las comunidades.	Los informantes mencionaron como avances el establecimiento del IUSI, la propuesta jurídica de la ley marco de descentralización, la misma descentralización dentro del municipio hacia aldeas, y la participación de vecinos en solución de problemas puntuales.

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
3. Principales obstáculos al proceso de descentralización	<p>Por un lado, destaca el escaso nivel de organización y de participación ciudadana, así como la ausencia de una visión de unidad. Por otro lado, las municipalidades cuentan con capacidad limitada de actuar, frente a un gobierno central deseoso de conservar el poder. En el ámbito institucional destaca la falta de servicios públicos y la carencia de un marco jurídico que apoye el proceso.</p>	<p>El principal obstáculo es la falta de comprensión sobre las implicaciones y alcances de un proceso de descentralización. Algunos informantes sugieren la necesidad de una campaña de difusión que permita, además, homogeneizar las expectativas de la población. Otro obstáculo importante es la desconfianza del gobierno central sobre la capacidad de los gobiernos municipales. También se identifica como obstáculos el deseo del gobierno central de mantener su poder y la inoperancia de los Consejos de Desarrollo para respetar las decisiones tomadas en los niveles inferiores.</p>	<p>Falta de información hacia la población, existe centralización en el nivel intermedio. El dejar de invertir en la comunidad lo que de ella se recabó. La centralización y la falta de capacidad de agenciarse recursos de la propia municipalidad.</p>

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
4. Retos inmediatos para la descentralización	Concientizar a la ciudadanía sobre la necesidad de la descentralización y la participación; involucrar a las municipalidades y comunidades en el proceso de descentralizar, enfocándolo como un proyecto de nación. Elaborar una agenda a corto, mediano y largo plazo.	Propiciar la cultura de participación ciudadana y el "empoderamiento" de las comunidades. Fortalecer el marco institucional y legal incluso con la creación de órganos de vigilancia del cumplimiento de la normativa relacionada con descentralización. Orientar la inversión hacia actividades generadoras de empleo, tomando en cuenta al sector MYPE.	Concientizar a la población sobre los beneficios de la descentralización, así como a funcionarios electos y designados, fortalecer la capacidad de recabar recursos locales y de administrarlos, generar fuentes de trabajo internas.
5. Principales obstáculos al desarrollo económico municipal	La concentración del capital, y la exclusión de los pueblos; la falta de eficiencia y eficacia de la administración municipal; la escasa inversión y ausencia de seguridad ciudadana; la falta de empleo y de servicios públicos.	Se menciona la dificultad para trasladar a las municipalidades las decisiones finales sobre el destino de los fondos de inversión; la falta de organización y planificación de las comunidades; la desigualdad entre municipios; falta de inversión en infraestructura; y la dificultad para incorporar la visión de los diferentes grupos étnicos.	Capacidad limitada para captar recursos locales, funcionamiento limitado del CODEDUR, politización partidaria. Falta de mercados para los productos y de infraestructura, competencia desleal y la falta de trabajo.

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
6. Medidas para propiciar el desarrollo económico municipal	Es imprescindible contar con la decisión política del gobierno central que permita, además, desarrollar infraestructura adecuada, propiciar el acceso al crédito a nivel general, elevar las condiciones y capacidades del municipio por medio de programas de capacitación, y la descentralización de las fuerzas de seguridad.	Es imprescindible el fortalecimiento de los gobiernos locales, para que puedan promover la inversión en infraestructura y permitir la libertad de competencia. Además, es importante vincular al sector empresarial y al académico con las municipalidades.	N/A
7. Opinión de contratar MYPE por parte de la municipalidad	La contratación de MYPE es considerada factible y positiva. Como generador de fuentes de empleo, es un sector de suma importancia, siempre y cuando sean formales y cumplan con los estándares de un servicio eficiente y productivo.	Es una opción positiva y viable, en especial en las municipalidades grandes (Quetzaltenango).	Factible, positivo, reducción de costos, en contraposición de contratar empresas grandes. Se debe tomar en cuenta el problema de la existencia de vecinos opuestos a privatizar los servicios y la poca generación de ingresos.

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
8. Actividades en las que se podrían contratar MYPE	Servicios turísticos: alimentación, hospedaje y conservación de recursos naturales. Limpieza y mantenimiento de calles, parques, mercados, recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos. Además, transporte, suministro de agua, recuperación de la capa boscosa (sembrado de bosques), combustión natural.	Limpieza de cementerios, recolección de basura, mantenimiento de calles, controles internos (Registro Civil), control del tránsito.	Limpieza y mantenimiento de: calles, edificios municipales, parques, drenajes, mercados y recolección de basura en mercados. Otros: jardinería, distribución de correspondencia, cobro del IUSI, protocolo en actividades públicas (culturales, educativas, etc.).
9. Servicios para concesionar en MYPE	Mantenimiento de parques, mercados, calles y escuelas, así como recolección de basura y dotación de servicios de agua.	Suministro de agua, arrendamiento de plaza de mercados, cementerios, drenajes, mantenimiento de calles.	N/A
10. Experiencias exitosas con MYPE	Ninguna documentada.	Grupo Gestores (Quetzaltenango). No se tiene conocimiento.	N/A

PREGUNTA	RESPUESTA SECTOR PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
11. Programas de apoyo para la MYPE	Programa de GTZ (de Alemania), Proyecto de la Unión Europea, Desarrollo Agropecuario Para Pequeños Productores (PSD), Proyectos ALA.	Grupo Gestores (Quetzaltenango) y el proyecto NEXUS que apoya a las municipalidades para impulsar el desarrollo económico local.	Se mencionaron los siguientes: construcción de instalaciones para actividades de capacitación, programas de capacitación del INTECAP, programas de micro crédito con apoyo de la cooperación internacional y ONG locales y el programa específico del Ministerio de Economía.
12. Regulaciones que afecten la contratación de MYPE	Los informantes afirman desconocer si existe alguna legislación que afecte negativamente.	En opinión de los informantes, destacan las regulaciones relativas a la apertura de empresas para operar en el sector formal y las relativas directamente a la contratación, tales como: la Ley de Presupuesto, la Ley de la Contraloría General de Cuentas de la Nación y la Ley de Contrataciones.	N/A

PREGUNTA	RESPUESTA PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	SECTOR PRIVADO	RESPUESTA MUNICIPALES	ALCALDES
13.Cambios sugeridos al entorno legal de la MYPE	Ver respuesta anterior.	Más que cambios, es necesario buscar formas legales que favorezcan a las MYPE.	N/A	
14.Cambios sugeridos al entorno institucional de apoyo a MYPE	Un entorno propicio para el sector MYPE es un proceso de largo plazo que debiera sustentarse, entre otras cosas, en el aumento del porcentaje anual otorgado a las municipalidades, en la implementación de acciones orientadas a generar empleo, así como la reinstitucionalizar de los Consejos de Desarrollo.	Los informantes consideraron necesario, por un lado, el desarrollo de redes de microempresarios, y por otro, el desarrollo de capacidades técnicas en las municipalidades para identificar y promover actividades productivas.	N/A	
15.Servicios requeridos por la MYPE para potencializarla como generadora de empleo	Principalmente, capacitación, infraestructura y políticas de vivienda en apoyo al sector.	Principalmente, crédito, tecnología, infraestructura, asesoría y programas para promover su contratación.	N/A	

PREGUNTA	RESPUESTA PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	SECTOR	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA MUNICIPALES	ALCALDES
16. ¿Participa el alcalde en el CODEDUR?	N/A		N/A	Sí: 6/7	No: 1/7
17. ¿Funciona adecuadamente el CDM?	N/A		N/A	Sí: 6/7	No: 1/7
18. ¿Puede la MYPE constituirse en un factor que favorezca el desarrollo económico municipal?	N/A		N/A	Para la mayoría de informantes, la MYPE es una opción viable y positiva, sobre todo porque se propicia la contratación de mano de obra local y la generación de mayores ingresos para las municipalidades. Además, hace eficiente la labor del gobierno local y con ello le permite disponer de tiempo para planificar y promover el desarrollo local.	

PREGUNTA	RESPUESTA PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	SECTOR	RESPUESTA PRIVADO	SECTOR	RESPUESTA MUNICIPALES	ALCALDES
19.¿Existen MYPE que presten servicios por encargo de la municipalidad?	N/A		N/A		La mayoría de informantes (5/7) respondió afirmativamente e identificaron las siguientes actividades: recolección de basura, reforestación, construcción de aulas, empedrado y adoquinamiento de calles, arreglo de caminos vecinales, servicios de alimentación, transporte.	
20.Capta IUSI	N/A		N/A		Los siete informantes respondieron afirmativamente.	
21.¿Cómo afecta la Ley de Contrataciones del Estado en relación a la MYPE ?	N/A		N/A		Afecta negativamente: 3/7; no afecta: 3/7; no respondió: 1/7.	

PREGUNTA	RESPUESTA PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	SECTOR	RESPUESTA SECTOR PRIVADO	RESPUESTA ALCALDES MUNICIPALES
22. Regulaciones que afecten el desarrollo económico municipal	N/A		N/A	<p>Más que regulaciones, los informantes mencionaron la escasa cultura tributaria de la población, así como la resistencia para actualizar el valor y destino de sus bienes inmuebles. Por otro lado, lamentan su incapacidad para lograr que el Congreso respete la priorización de proyectos que se realizan a nivel municipal. En otro caso, se menciona, además, la insuficiencia de los recursos asignados constitucionalmente y regulaciones relativas al patrimonio cultural, que limitan el desarrollo comercial.</p>

PREGUNTA	RESPUESTA PÚBLICO / GOBIERNO CENTRAL	SECTOR	RESPUESTA PRIVADO	SECTOR	RESPUESTA MUNICIPALES	ALCALDES
23. Entorno legal e institucional de los gobiernos municipales	N/A		N/A		La mayoría de informantes (5/7) considera que el entorno es negativo e identifica puntualmente la Ley de Contrataciones, arbitrios vigentes desactualizados, forma de nombramiento de los integrantes del CODEDUR y del gobernador departamental. Como aspectos positivos se menciona el Código Municipal.	
24. ¿Es deseable la descentralización?	N/A		N/A		Según la opinión de todos los informantes, la descentralización es deseable e importante aunque la reconocen como un proceso lento que tenderá a fortalecer financieramente al municipio, así como la participación comunitaria y la auditoría social.	

**Estrategia de comercialización en el sector de
la microempresa de calzado para enfrentar la
competencia extranjera**

CLAUDIA GRANADOS

1. MARCO DEL ESTUDIO

1.1 LA MICROEMPRESA

Existen varias definiciones de microempresa, a continuación se presentan tres representativas de las muchas disponibles:

Orozco (1989: 8), en su investigación, conceptualiza la microempresa como:

Aquella unidad permanente de producción de bienes y servicios en baja escala en la que no hay separación de trabajo y capital. Una parte importante de las actividades del proceso de producción es realizada con herramientas, por operarios, que en su mayoría ejecutan más de una de ellas.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID:

La microempresa se trata de una unidad familiar de producción donde el propietario es quien lleva a cabo la mayoría de las actividades del negocio. Esta unidad, debido a su tamaño, tiene capacidad para absorber entre 3 y 5 (sic) personas asalariadas, quienes preferentemente son miembros de la familia o, en todo caso, personas de la comunidad en la que se ubica la empresa. Cada uno de los trabajadores de esta empresa se considera como microempresario. (Cohen *et al.*, 1989: 8)

Para la Fundación Arias para la Paz y Progreso Humano (1993: 21), la microempresa es:

Aquel establecimiento hasta con 5 (sic) trabajadores asalariados, incluyéndose en estos el propietario o patrono del establecimiento.

Se delimita mejor el concepto si se toman en cuenta las dos características principales: la diversidad y la vulnerabilidad (Comité Coordinador del **Libro Blanco de la Microempresa**, 1997), porque la microempresa va más allá de una simple unidad productiva: conforma una estrategia de vida para los miembros de la misma. Los programas de apoyo deben atender estos factores, ya que una mejor comprensión es una condición necesaria para lograr efectividad en la asistencia que se le brinde, la que deberá ser simple y eficaz.

1.1.1 La diversidad

La diversidad o heterogeneidad microempresarial se expresa en aspectos productivos, regulatorios, actividades económicas, socioeconómicas, estructurales y de expectativas. Se ha logrado distinguir tres tipos que se diferencian por la población involucrada, sus activos y su capacidad generadora de ingresos: la microempresa de subsistencia, la de acumulación simple y la de acumulación ampliada.

1.1.2 La vulnerabilidad

Existen varias situaciones que hacen vulnerable a la microempresa; éstas son: legal e institucional; empresarial, una de sus debilidades más importantes; y la vulnerabilidad comercial, que es marcada por la competencia en mercados dominados por otras formas empresariales mejor dotadas, lo que plantea la microempresa en Guatemala.

1.2 La microempresa en Guatemala

El desenvolvimiento del sector de la microempresa en Guatemala ha venido impactando significativamente a la economía nacional, por medio de la creación de empleo y el crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB (Orozco, 1989). El crecimiento del sector microempresarial es el resultado de una serie

de factores acontecidos en las últimas décadas. Al respecto, López (1993) en su tesis, describe que en Guatemala se registró una intensificación clara de la economía informal entre los años de 1972 a 1982. En este período, la Población Económicamente Activa, PEA, desempleada buscó, en su desesperación, una solución a la situación imperante. La conjugación de la crisis económica y el desastre telúrico de 1976 generó desempleo y muerte de numerosos jefes de hogar. Todo aquello provocó la incorporación de mano de obra no calificada al mercado laboral en actividades mal remuneradas; entonces, el sector operó como refugio, que permitía un ingreso para subsistir, actuando de esta manera como un sistema de capacitación, que logró también ubicar a la mujer en actividades fuera del hogar. A finales de 1987, el gobierno de Guatemala adoptó la decisión de impulsar un programa nacional de fomento a la microempresa, como una alternativa para el desarrollo de la nación. Se persiguió beneficiar tres ámbitos específicos: la creación de empleos productivos, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas relacionadas al sector, y la contribución al desarrollo del país; además de brindar asesoría técnica, capacitación, crédito y apoyo en las áreas administrativa, productiva, financiera y comercial (Itzep, 1995). Este apoyo se llevó a cabo por medio de acciones conjuntas del gobierno, la cooperación internacional y las ONG.

Según entrevista con el señor Volker Hennes del Programa de Apoyo al Sector Informal de Guatemala, PROSIGUA, se han logrado ciertos avances en las áreas administrativa, financiera y productiva. Sin embargo, se ha podido detectar que la comercialización es el componente menos desarrollado; la falta de organización y/o agremiación de propietarios de microempresas hace más lenta y difícil la labor de apoyo a dicho componente. De acuerdo con las conclusiones a que llegó la Conferencia de Desarrollo y Comercio de las Naciones Unidas (CDCNU, 1998), las medidas de ayuda aisladas no son suficientes para promover el desarrollo de las pequeñas empresas; los servicios deben ser proveídos de forma integrada, logística y sistemática, por lo que se concluyó que organizaciones tales como cooperativas facilitan la comercialización y la disponibilidad de asistencia que debe ser compartida. Por ello, en esta tesis, se añade a la estrategia de comercialización el factor “organización de propietarios de microempresas”.

Según Orozco (1989), cuando se realiza un proyecto de asistencia a la microempresa es muy importante analizar la problemática de la comercialización. Esto se debe a que el papel de la comercialización en el proceso económico de cualquier región o municipio que fabrique productos microempresariales es muy importante para el desarrollo del sector.

En resumen, las características generales de la microempresa en Guatemala, según Valle (1993), son las siguientes:

- a) El propietario de la microempresa es diseñador, un trabajador más, y administrador de su propio negocio (produce, vende, compra y comercializa).
- b) La familia y la microempresa constituyen una unidad.¹
- c) Cuenta con escaso capital de trabajo.
- d) Tiene dificultad para la obtención de financiamiento dentro del sector formal.
- e) Tiene una incipiente división del trabajo.
- f) Los trabajadores se encuentran fuera del alcance de las políticas del Estado y de protección social.
- g) Utiliza técnicas elementales de administración, información y mercadeo.
- h) Sus instalaciones se encuentran ubicadas por lo regular en áreas marginales, las que son taller-vivienda.
- i) Sus actividades urbanas principales son en la rama de la manufactura, servicios y comercio.

1.3 La microempresa y la globalización

El Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América (COCEMI, 1998), llega a la conclusión de que en la década de 1990 la forma de producir en el mundo y en Guatemala ha cambiado: con la aplicación de nuevas tecnologías a los sistemas productivos, se produce más cantidad, más rápido y con menos gente; estos cambios en los avances tecnológicos han hecho que muchas personas tengan que buscar nuevos trabajos. La invasión de productos de precios bajos en el mercado nacional, especialmente los agrícolas (maíz y frijol), ha hecho que las personas abandonen su actividad en el campo. Muchas de las empresas grandes que han aprovechado la década de la globalización de la economía, podrían llegar a necesitar de las micro y pequeñas empresas para abastecer su producción, como fuente de innovación y espíritu empresarial. Esta situación marca

¹ Según la **Revista Proceso** (Guatemala, mayo 1999: 43): "Las zapaterías o talleres de calzado de Pastores, no son exactamente empresas familiares, ya que en la mayoría se contrata a cinco o diez trabajadores, además de la totalidad de los integrantes masculinos de cada familia, quienes se integran al negocio desde temprana edad".

acentuadamente la importancia de la microempresa para el desarrollo y estabilidad de la comunidad y la nación, porque potencialmente puede absorber un gran porcentaje de empleos.

Según conclusiones de la CDCNU (1998), los *clusters*, en los países en vías de desarrollo, pueden promover el crecimiento de las pequeñas empresas y su habilidad para competir efectiva e internacionalmente en la economía global hacia la conquista de nichos de mercado. Entre las ventajas que pueden brindar a estas empresas que se enfrentan a la liberalización de mercados están: los conocimientos que les permite especializarse, tener capacidad tecnológica, adaptabilidad e innovación. Un concepto espacial de *cluster* es: “Las firmas están localizadas en proximidad unas a otras”. Pero esto no significa que estas empresas aglomeradas cooperen unas con otras, por lo que en las conclusiones de la conferencia se sugirió que el concepto debe incluir también cadenas de proveedores y redes de trabajo horizontales. En cambio, Porter (INCAE, 1996: 94) sugiere la siguiente definición: “Una gama entera de industrias interrelacionadas que producen muchos bienes y servicios”. Para Porter, los *clusters* favorecen la formación de empresas nuevas, ya que de una compañía surge otra; industrias enteras se pueden conformar de la motricidad central que se desarrolla en el *cluster* como proveedores de servicios, suministros, componentes y maquinaria. Todo lo anterior libera un poco el trabajo, permitiendo así que los empresarios centren su atención en actividades esenciales.

De acuerdo con los criterios empleados en la CDCNU (1998), hay cinco tipos de *clusters*: informales, innovadores y organizados, parques tecnológicos e incubadores y zonas de proceso exportados. La forma predominante en los países en vías de desarrollo es la primera y generalmente contemplan a las micro y pequeñas empresas debido a las condiciones tecnológicas y a los escasos conocimientos gerenciales y administrativos. Pero, la competitividad de la producción no sólo significa calidad y uso máximo de tecnologías de vanguardia, según la CDCNU (1998) va más allá. Significa operar en mercados cambiantes sobre la base de la habilidad para innovar. Es decir, que un continuo mejoramiento en los productos, procesos, tecnologías y en las propias organizaciones es la llave para una competitividad sostenida.

1.4 La microempresa de calzado

Actualmente, la microempresa de calzado tiene un serio problema: competir en el mercado nacional con el producto importado. Pero antes de hacer frente a esta problemática debe modificar aspectos negativos en su gestión interna que están afectando su comercialización. El propietario de la microempresa al momento de producir, debe considerar cuándo, cómo y a quién se le venderá. La comercialización es un medio eficaz que permite al producto llegar hasta el consumidor final, minimizando las pérdidas. Por ello, Jerez (1998), en su plan de comercialización para la microempresa, sugiere tomar en cuenta aspectos del producto, precio, distribución y comunicación para delinear una estrategia.

En cuanto a lo que es el producto, Valle (1993) opina que el calzado es más un artículo de necesidad que de lujo. Sin embargo, la forma en que las personas han de escoger su calzado conlleva un proceso psicológico en el que se ven envueltos aspectos como la calidad y la moda, en lo que influyen factores como el diseño, estilo, color, texturas, marcas, etc. Cabe mencionar que el proceso de producción en la microempresa de calzado es bastante rudimentario y buena parte de él se realiza a mano, y hay un precario control de calidad. Asimismo, el método que utiliza el propietario para establecer sus precios carece de precisión.

Hay dos funciones en las que el propietario utiliza la mayor parte de su tiempo; una es la producción y la otra es la búsqueda de clientes. Tiene dos formas de vender su producto: una es directamente al consumidor final, y la otra es a través de intermediarios, ya sea mayorista o minoristas. Los mayoristas, por lo general, pertenecen al sector de la industria de calzado con producción a gran escala, y como minoristas se tiene a las tiendas de calzado y mercados cantonales; por los márgenes de ganancia que corresponde a cada intermediario, el precio del producto aumenta considerablemente.

Otro aspecto que influye en el precio del calzado es el sistema de abastecimiento de materias primas. Valle (1993) concluye que el propietario de la microempresa compra sus insumos individualmente, a intermediarios, a precios altos y de baja calidad. Claro está que el precio de la materia prima depende de la calidad, el volumen a comprar y el tipo de compra. Un suministro eficaz, adecuado y constante de materiales de alta calidad, ya sean nacionales o importados, mejoraría considerablemente la competitividad de la producción.

Por lo tanto, las microempresas de calzado que deseen sobrevivir a esta época tendrán que transformarse y ser más competitivas. Eso no será fácil si se toman en cuenta las limitaciones del sector. Para empezar, el propietario debe entender que la realidad ha cambiado y debe tratar de ajustarse o desaparecer. Como establece Porter (INCAE, 1996: 64) la tarea básica para todo empresario es “abrazar las fuerzas que están cambiando la naturaleza de competencia, no tratar de escapar de ellas”.

1.5 Los municipios de Mixco y Pastores

En Mixco la microempresa representa una forma de vida para los habitantes de varias colonias. Entre éstas están: La Florida, Carolingia, Santa Marta, entre otras, donde la mayoría de sus habitantes se dedican a la industria de calzado directa o indirectamente.

En Pastores, según el artículo consultado en la **Revista Proceso** (1999), hace varias décadas la población se dedicaba exclusivamente a actividades agrícolas. En ese entonces el pueblo se consideraba uno de los menos favorecidos y de menor desarrollo del país, hasta que un zapatero, Julio Acual, decidió transmitir sus conocimientos a varios jóvenes aprendices, quienes a su vez, después de un tiempo, se independizaron e implementaron los primeros talleres de botas, lo que cambió totalmente el rumbo de la actividad productiva del municipio. Actualmente, las autoridades municipales de Pastores admiten que gracias a la industria de la bota se ha tenido un considerable desarrollo en el municipio.

Un aspecto muy importante que se debe mencionar, según el artículo citado anteriormente, es que los productores de botas de Pastores no se encuentran organizados, aunque los talleres se dan de vecino a vecino; además, muy pocas veces realizan negocios con las zapaterías y grandes comercios del país, porque afirman que siempre se “aprovechan” de su intención de venta para conseguir precios bajos, dejando entonces al propietario con una escasa ganancia. En cambio, en Mixco se han hecho intentos por organizar a los propietarios, aunque no están tan próximos como en Pastores. Pero, cuando se realizó esta investigación manifestaron que no les interesa volver a hacerlo puesto que se suscitaban varios problemas. No obstante se recibe apoyo de Fundemix, una ONG.

2. APUNTES METODOLÓGICOS

En esta investigación descriptiva se determinó la condición actual de la microempresa de calzado de Mixco y Pastores a través de dos variables: su comercialización en el municipio de Guatemala y la competencia extranjera² en este mercado. Con ello se identificaron los principales problemas que obstaculizan el desempeño de su actividad comercializadora. También se identificó y describió la competencia de producto importado por medio de la opinión de los propietarios de las microempresas y de los encargados de las tiendas de calzado. El objetivo principal fue proponer una estrategia de comercialización que le permita competir, en el mercado nacional, con el producto importado.

Para la estrategia de comercialización se consideró a la microempresa como sector, no en forma individual, en la que se contemplaron los siguientes factores: los precios y la promoción, la competitividad de la producción,³ el abastecimiento de las materias primas, la distribución del producto terminado y la organización de propietarios de microempresas de calzado.

Para recabar la información se utilizaron dos cuestionarios semiestructurados diferentes: uno dirigido a los propietarios de la microempresa y otro para los encargados de las tiendas de calzado. Una vez completado el trabajo de campo, se procedió a tabular, concluir y recomendar.

² En la investigación se identifica como competencia extranjera todo el calzado importado que se comercialice en tiendas de calzado de la ciudad capital. Se describen sus capacidades y se evalúan.

³ En este indicador se incluye el producto.

3. LAS MICROEMPRESAS DE CALZADO EN LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS

3.1 La comercialización

El primer paso para comercializar es ofrecer un bien. La mayoría de las microempresas (el 47%) fabrica dos o más tipos de zapatos, lo que indica que la producción en las microempresas de Mixco y Pastores no se rige por la especialización, tendencia actual para lograr una mejora en la productividad. No obstante, al separar los dos municipios se nota una ligera inclinación en Mixco por los zapatos de mujer, y en Pastores la totalidad de las microempresas fabrican botas. Lo anterior proporciona un indicio para dividir los grupos en dos especializaciones.

Para ofrecer un bien, es necesario fabricarlo primero. Gran parte de los propietarios (el 75%) establece la cantidad a producir sobre pedidos, ante todo los propietarios de Mixco. Se puede inferir entonces que los pedidos pueden haber disminuido desde el aumento de las importaciones de zapatos. Esta situación saca a relucir la importancia de la búsqueda de nuevos mercados para aumentar la productividad de la microempresa de calzado.

Pero antes de buscar nuevos mercados se debe tomar en cuenta la competitividad. Al respecto, se hace notar un 53% de propietarios que manifestaron no tener capacidad para satisfacer una mayor demanda en las condiciones actuales de la microempresa. La mayor parte de éstos pertenece a Mixco y no supieron dar razón, pero un considerable 26% atribuyó su incapacidad a la falta de personal, y un pequeño 6% a la falta de maquinaria. Sin embargo, en Pastores una buena porción consideró que sí podía satisfacer una mayor demanda en las condiciones actuales de su taller; esto puede deberse a que en el municipio la mayoría de habitantes se dedica a la fabricación de botas, y siendo un lugar tan afamado, entre tantos talleres se fracciona la demanda regional de botas.

Los datos anteriores revelan dos situaciones: la primera, se puede notar que está ocurriendo fuga de mano de obra hacia otras fuentes de trabajo diferentes a la microempresa de calzado. La segunda, casi todo el proceso productivo es hecho a mano, ya que la gran mayoría no ve la falta de maquinaria como un obstáculo para aumentar su productividad y por ello es que sí les afecta de gran manera la falta de personal.

Además de los problemas en producción mencionados, la gran mayoría de propietarios (el 60%) afronta un reto en la fabricación: sus clientes han solicitado otro tipo de zapatos, lo que generalmente se traduce en imitación. Representa un reto porque el 72% piensa que no cuenta con la maquinaria. Quiere decir entonces que la falta esta no es un impedimento para producir el calzado convencional, pero una buena parte sí reconoce que para hacer un producto de moda se necesita de otras máquinas. Además, se puede interpretar por los datos que la microempresa actualmente no sule los requerimientos del mercado, desde luego que a la mayoría les han manifestado esta inquietud. Por lo tanto, para aumentar la productividad es relevante la innovación y la adquisición de la tecnología necesaria.

Se advierte, entonces, una gran flexibilidad de producción en las microempresas, ya que hacen lo posible por adaptarse a las necesidades y condiciones cambiantes del mercado imitando, lo cual indica que no se tiene una forma definida para diseñar. Un 28% elabora personalmente sus estilos, concentrándose la mayoría en Pastores. Entonces, aunque muchos de los propietarios son creativos, hace falta definir un criterio de diseño. Consecuentemente, sólo un 4% cree que su mayor ventaja es la variedad de estilos y diseños. Esto concuerda con la opinión de los encargados de las tiendas del calzado; según ellos, un atributo que influye bastante en la decisión de compra es el diseño y estilo del zapato, y gran parte del que se compra bajo esta consideración es importado, lo que representa una clara desventaja. Contradictoriamente, sólo un 9% de propietarios consideró dicha carencia, porque la mayoría cree que su mayor debilidad es el precio, lo que se explicará detalladamente más adelante.

En cambio, el 66% de propietarios cree que la mayor ventaja que tiene su producto y que le da la posibilidad de competir en el mercado es la calidad de las materias primas. La gran mayoría (el 77%) utiliza piel genuina para la fabricación de zapatos y botas; son realmente pocos los que emplean materiales sintéticos. Los encargados de tiendas están conscientes de la calidad de los materiales empleados en las microempresas, ya que gran parte opinaron que

el calzado nacional es de piel genuina. Según ellos, el atributo que influye en la decisión de compra de este zapato es precisamente esta característica, en cambio, en el producto importado tal cualidad influye sólo en una mínima porción de los casos.

Es un hecho que la durabilidad de un zapato va a depender mucho de la calidad de los insumos empleados en la fabricación. A pesar que la mayoría del calzado importado utiliza materiales sintéticos, los encargados de las tiendas creen que la durabilidad es la misma en el calzado importado que en el nacional, debido en parte a la baja incidencia de este atributo como fuerza de decisión al momento de compra. Entonces, no existe una diferencia relevante en la percepción de ese beneficio, sin embargo, una mayoría no significativa de los encargados de las tiendas cree que la calidad y acabado de la competencia extranjera es superior. Este dato representa un indicio para suponer que hay algo que está fallando porque, aunque los materiales empleados en la producción son buenos y durables, no se ha logrado llenar los requerimientos del cliente. El control de calidad en casi la totalidad de las microempresas (96%), es ejecutado por el propietario, quien está dejando pasar por alto algunos factores que afectan la calidad del producto terminado. Otra posibilidad es que las técnicas empleadas en el proceso de producción (la mayor parte a mano) no permitan mejorar la calidad, lo que hace que el propietario se conforme con los acabados.

Los insumos la mayoría (el 85%) los obtienen en las peleterías. Tal situación refleja una dependencia, lo que viene a afectar la productividad y comercialización de las microempresas. La compra es indistinta, al contado o al crédito, los propietarios la ajustan a sus necesidades y capacidades del momento; en los resultados no se nota una diferencia significativa que refleje una inclinación hacia una forma de pago. Puede ser que el crédito que les ofrecen no sea lo suficientemente atractivo como para que opten por él.

Por otro lado, el 74% vende a intermediarios y sabe que éstos le venden al consumidor final; se refleja claramente que el canal de distribución más usado es el de dos niveles (productor - minorista - consumidor final). Los intermediarios son una mezcla entre las tiendas de calzado, los mercados cantonales y otros; algunas veces se le vende directamente al usuario. Es decir que también se vende indistintamente a uno u otro cliente; los datos no reflejan una marcada preferencia por un grupo objetivo. De esta manera se delata la carencia de una planeación adecuada en la segmentación de un mercado objetivo, para luego volcar los esfuerzos de distribución sobre él.

No obstante, se debe mencionar que las microempresas de Pastores venden más al segmento del consumidor final; quizás sea la fama que goza el lugar en la fabricación de botas, lo que hace que el mercado llegue hasta Pastores. Este fenómeno podría provocar cierto conformismo, que le impida hacer un mayor esfuerzo de distribución del producto hacia otros segmentos del mercado. Un 74% no contrata vendedores y sólo una pequeña porción contrata de uno a tres. Es decir que la mayoría de propietarios son quienes realizan también la labor de ventas, quizás porque su situación no les permite contratar más personal, o porque simplemente lo prefiere así, ya que son ellos quienes conocen mejor los clientes.

La mayoría de los clientes de la microempresa paga al contado, principalmente en Pastores, mientras en Mixco se da más la venta al crédito. Esta situación se puede explicar; el consumidor final paga al contado y las tiendas de calzado u otros minoristas prefieren pagar al crédito, a pesar que un escaso 30% tienen capacidad para otorgar créditos. El 62% de los propietarios que venden al crédito, es a un solo pago definido a corto plazo sin intereses, lo que afecta negativamente en la situación financiera de la microempresa, y la pone en desventaja comercial al momento de distribuir sus productos y no poder ofrecer ventajas competitivas a los clientes.⁴ Son realmente pocos los que cobran una tasa de interés.

Otro factor que puede estar influyendo negativamente en el área financiera, es la forma como el propietario de la microempresa establece el precio. A la mayoría, cuando se les preguntó cómo lo establecían, mencionó que incluía los gastos y el porcentaje de ganancia que deseaba obtener, lo que hace suponer que la gran parte incluye algunos costos variables, pero no todos los costos fijos. De allí que muchos consideren el precio como su mayor desventaja ante la competencia extranjera; ellos piensan que su producto es más caro, a pesar que muchos de los encargados de las tiendas opinaron que es más barato. Puede ser que el propietario se refiera al calzado importado usado (las "pacas", que no se incluyeron en esta investigación), cuyo precio definitivamente es inferior.

Como ya se explicó, la mayoría de propietarios no maneja una contabilidad exacta, entonces es probable que no tenga buen control de los costos de distribución. Más de la mitad (el 53%) distribuye la mercadería hasta el local

⁴ Una empresa puede obtener ventajas competitivas de varias formas; una de ellas es el desarrollo de una posición financiera fuerte para el crecimiento (Cravens *et al.*, 1996).

del comerciante minorista (puerta a puerta), lo que definitivamente implica un costo mayor; el 89% no cobra adicional por este servicio. Esta situación es más común en Mixco, porque en el caso de Pastores generalmente el grupo objetivo llega hasta el lugar. Asimismo, el 60% visita sus clientes cada ocho días, principalmente los de Mixco, en cambio en Pastores no lo acostumbran. Por lo tanto, se puede decir que las microempresas de Mixco al venderle a almacenes y tiendas de calzado afrontan una mayor competencia, lo que se refleja en su interés por buscar el mercado.

En general, los propietarios prefieren darse a conocer a través de visitas personales con muestra. Aunque es en Mixco donde se prefiere esta técnica, en Pastores muchos se han dado a conocer por recomendaciones o a través de las tarjetas de presentación. De nuevo se evidencia que en Mixco hacen más labor por llegar al mercado y colocar los productos. Sin embargo, no existe una marcada inclinación por una u otra forma porque combinan dos o más.

Otra carencia que se observa en la microempresa es el transporte. Más de la mitad de los propietarios (el 58%) utiliza el bus urbano para entregar mercadería o visitar sus clientes. Esto representa una clara desventaja, ya que sin un medio de movilización adecuado se dificulta la distribución; no se puede llegar hasta donde se pretende, en el tiempo preciso, y el calzado puede dañarse o extraviarse. Además, en términos de protección del producto y de comercialización, un factor muy importante es el empaque. La mayoría utilizan bolsa plástica; es un mínimo 8% el que utiliza caja de cartón. El uso frecuente del primero reside en su economía, pero no es el más adecuado.

Para almacenar, predomina el uso del taller; una minoría en Mixco utiliza bodega. Aunque la última opción es la mejor, como no se cuenta con los recursos o el espacio necesario, es lógico que el sitio de trabajo sea el más adecuado. El 83% clasifica el calzado, lo cual indica que la mayoría mantiene un orden y lleva un recuento de lo almacenado y lo entregado. El 59% lo clasifica por su estilo, ya que muchos fabrican más de dos estilos. Generalmente el producto se almacena de uno a 15 días, o 46 días o más. Por tanto, si no se logra vender durante el transcurso de los primeros 15 días, quizá venda después de los 30, pero lo más probable es que el producto se quede estacionado por 46 días o más. Cabe notar que en Mixco es donde se concentra el porcentaje de la primera opción y en Pastores la segunda opción. Coincidentemente, una gran porción de propietarios conserva mercadería en existencia que está disponible para la venta en el local, sobre todo en Pastores (67%), no así en Mixco, donde el porcentaje es menor. Se deduce entonces que

en el último caso se tiende a trabajar sobre pedidos, que probablemente son fijos y constantes.

3.2 La competencia extranjera

El 89% de propietarios piensa que, definitivamente, un mayor ingreso de calzado importado le afecta desfavorablemente. La mayor parte lo atribuye a que el calzado importado es más barato; otros expresaron que sus volúmenes de ventas han bajado desde el ingreso del producto extranjero, lo que indica que los pedidos y la producción también han disminuido. Una buena parte (38%) piensa que su principal competencia es la extranjera, seguido por un 32% que cree que está entre las microempresas de la misma zona. El primer porcentaje se concentra en Mixco, lo que refleja el efecto de la competencia extranjera para ese municipio; el segundo, en Pastores, donde se marca la rivalidad por captar los consumidores que visitan el lugar. De cualquier forma se afirma la opinión de Porter (1996), ya que para él la competencia extranjera ya no tiene obstáculos, las fuerzas de la competitividad global los han derribado, tienen una gran capacidad de cobertura para satisfacer el volumen del mercado nacional, porque sus economías de escala lo permiten. Pero el nivel de esfuerzos de mercadotecnia que hacen (a excepción del calzado de marca o prestigio que ya cuenta con fama y renombre internacional), quizás no va más allá de una intensiva distribución y una buena estrategia de precios, ya que así lo confirman los datos que a continuación se presentan.

En las tiendas de calzado, un 63% de los encargados manifestó que la mayoría del producto en la tienda es nacional y tan sólo el 37% consideró que la mayoría del producto es importado. El primero se vende más donde su presencia es mayoritaria y viceversa. Esto indica que el surtido de las tiendas va de acuerdo con el segmento al que atienden.

Asimismo, en la mayoría de las tiendas se vende calzado importado de variada procedencia, sin embargo, se observa que una buena parte es de procedencia asiática que tiene una buena penetración en el mercado; además, los encargados consideran que mucho del producto proveniente de los Estados Unidos de América es de fabricación asiática. El zapato estadounidense en los resultados no aparece como única opción, pero está incluido en la categoría de dos o más opciones.

La procedencia influye mucho en el prestigio del que goce el calzado importado. De ésta depende la percepción del consumidor en cuanto a la

calidad y acabado, como en el caso del zapato italiano y brasileño; en cambio, en el mexicano o asiático su punto fuerte reside en el precio. Del mismo modo y según lo expresado por los encargados al momento de la entrevista, muchas veces la procedencia también tiene mucho que ver con el uso de los materiales. Así, los asiáticos se inclina por los materiales sintéticos, mientras los brasileños e italianos se inclinan por el uso de la piel genuina.

Por lo anterior, antes de analizar la calidad y durabilidad, es pertinente considerar el tipo de materia prima que se utiliza. El 42% del calzado importado es de pieles sintéticas, seguido por un 40% hecho de piel genuina; se puede decir entonces que no hay una inclinación por el uso de un material en específico. Indistintamente del uso entre una piel u otra, gran parte del zapato extranjero goza de reputación de buena calidad, aunque si casi la mitad es de piel sintética, cuya durabilidad obviamente es inferior.

La mayoría de encargados estima que la calidad y acabados del calzado importado es superior al nacional. Por otra parte, el 61% consideró que la durabilidad es igual en ambos casos, lo que confirma que el nacional se fabrica con materiales de calidad, pero que no existe o no es suficiente el control de calidad porque no cumple con los requerimientos que exige el mercado. Además, casi la mitad (el 49%) consideró que el atributo que más influye al momento de la compra en el zapato extranjero es el diseño y estilo. Son pocos los casos en los que los atributos inicialmente mencionados influyen en la decisión final. Por lo tanto, lo que importa para la mayor parte de los consumidores es la moda y no la durabilidad.

Por otro lado, la gran mayoría de encargados opina que el precio del calzado importado es más caro que el nacional y sólo una pequeña porción opinó lo contrario. Se puede interpretar entonces que la estrategia de precios va orientada a un segmento alto del mercado con requerimientos especiales. Además, atributos como el prestigio, la calidad, los acabados, los diseños y estilos de moda, agregan valor al producto, lo que lógicamente incrementa la tarifa a pagar.

Consecuentemente, el 53% de encargados considera que es el nivel socio-económico medio-alto el que más compra calzado importado, y un 48% opina que es el nivel medio-medio el que compra calzado de la microempresa. Así pues, el precio para el primer grupo no es un factor relevante, pero sí influye en el segundo grupo porque es más sensible a la variación de precios. Se identifica entonces al producto importado de precios bajos como el competidor

extranjero más directo de la microempresa, puesto que luchan por el mismo segmento de mercado; tal es el caso del calzado mexicano, asiático o el de pacas (que no fue tomado en cuenta para esta tesis).

Lo anterior lleva al análisis de la satisfacción de los requerimientos del mercado de acuerdo con los segmentos, divididos por niveles socioeconómicos. Al consumidor de bajos ingresos (medio-bajo o bajo) le gusta comprar zapato nacional de calidad, que brinda este beneficio por ser de pura piel, de suela y con costuras, aunque sea un poco más caro, porque debido a su estilo de vida, necesita que le dure más. Está también el caso de los que compran imitaciones provenientes de microempresas. Este tipo de consumidor está satisfaciendo su necesidad de estatus, pero de acuerdo con sus condiciones económicas. En cambio, al segmento medio-medio o medio-alto le interesa mucho la moda, el diseño y la marca para satisfacer su necesidad de estatus. Éstos son los que más compran producto importado, según opinaron más de la mitad de encargados, por lo general compran zapato americano o asiático, de diseños atractivos, posiblemente de marca, pero no con precios exageradamente caros. Por último, el consumidor de niveles socioeconómicos altos compra zapatos importados (italianos, brasileños o españoles) de moda, de diseños atractivos, y de marca, que se venden en tiendas exclusivas. La calidad para ellos sí es un factor muy importante en la decisión de compra, no así el precio, supliendo de esta manera las exigencias de su estilo de vida; compran por placer, por gusto o por costumbre.

Así pues, el 37% de encargados opinó que el calzado importado satisface la necesidad de estatus del mercado, la moda es muy importante, por ello es que el atributo de diseño y estilo es el más influyente en la decisión de compra del cliente con tal requerimiento (según el 56% de los encargados). En este sentido, otro atributo importante es la marca, aunque sólo un 15% lo mencionó, lo cual puede deberse a que la mayoría de las tiendas cubiertas en la investigación de campo no vende zapatos de marca.

En una gran mayoría de los casos, existen más de dos proveedores para una misma tienda, lo que dificulta identificar al que predomina y al que provee de producto importado a la tienda, lo más probable es que sean varios. El 55% de encargados expresó que el proveedor de calzado importado le proporciona dos o más incentivos o apoyos promocionales, lo cual es una estrategia promocional de empujón. En cuanto a la estrategia de tirón, por lo observado en las tiendas y en los medios masivos de publicidad, casi siempre es en el caso del zapato de marca donde se utiliza (se da bastante con el zapato

deportivo). La combinación de las dos estrategias ha hecho que el zapato extranjero goce de una muy buena cobertura en el mercado nacional. En cambio, la mayoría de los propietarios de microempresas no ofrece ningún incentivo u apoyo promocional. Además, un 24% de los encargados cuyas tiendas no les compran a ellos piensa que el calzado tiene mala imagen y presentación, por lo que la cobertura de mercado del propietario de la microempresa es menor que la del competidor extranjero.

4. UNA ESTRATEGÍA DE COMERCIALIZACIÓN PARA LAS MICROEMPRESAS DE CALZADO DEL ÁREA ESTUDIADA

De acuerdo con la clasificación que se hace en el **Libro Blanco de la Microempresa** (1997), la mayoría de las microempresas que se incluyen en esta investigación pertenecen a la categoría de acumulación simple según su diversidad; sin embargo, se notó que hay varias que aún se encuentran en la categoría de subsistencia. A diferencia de Valle (1993), en este trabajo se considera que la microempresa de calzado necesita mejorar tres áreas problema para superar su situación actual y tener la expectativa de llegar a la categoría micro tope; dichas áreas son: la competitividad de la producción, el abastecimiento de materias primas y la distribución (sólo las últimas dos concuerdan con Valle), ayudándose, de ser posible, de una organización de propietarios de microempresas de calzado. Estas áreas afrontan problemas debido a la intensa competencia; esta intensidad se basa en cuatro fuerzas que define Porter (INCAE, 1996: 66): “El poder de negociación de los proveedores es alto, el poder de negociación de los compradores (almacenes) es alto, la amenaza de nuevos competidores es alta y la amenaza de productos o servicios sustitutos (pacas de zapato usado) es alta.”

4.1 La producción competitiva

Con una producción más competitiva, la comercialización del producto también se beneficia, ya que no se puede lograr una participación significativa en el mercado si no se llenan las expectativas del consumidor. Por ello, la competitividad de la microempresa debe mejorar, para recobrar participación en el mercado. Para lograr este cometido, se propone la creación de un *cluster* de calzado en los respectivos municipios. Existen ciertas condiciones para

lograr un trabajo en red exitoso, según las experiencias del PD Dr. Bettina S. Hurni del Centro de Información Euro, EIC, para Pequeñas y Medianas Empresas, PME, (1998):

- a) Se necesita conocer personalmente a los colegas, en este caso, los demás propietarios de la microempresa, algo muy probable en Pastores, por tratarse de una comunidad pequeña.
- b) También se debe conocer el campo de competencia especial de los colegas, que en este caso viene a ser casi el mismo para todos.
- c) Dentro de la red, algunas microempresas pueden ser más activas que otras.
- d) El trabajo también depende del sector industrial y de las instituciones de cada país. En Guatemala, la Cámara de la Industria recientemente empezó a trabajar en un *cluster* para el sector agroindustrial del país, lo que hace pensar que en un futuro se pueda aplicar la misma estrategia para otros sectores industriales.
- e) En la red, los actos se basan en la reciprocidad; los colegas deben trabajar en conjunto el uno para el otro, sin cobro alguno. Pero claro está, es un elemento un tanto subjetivo, y a veces es distribuido desigualmente, cosa que no se puede evitar.
- f) Los procedimientos de trabajo informales son los más recomendados, entre menos burocracia, mejor. En este sentido, tal condición es innata en la microempresa.

La tarea del *cluster* será proveer lo siguiente (INCAE, 1996): aumentar la productividad, promover la eficacia, estimular el uso austero de los recursos naturales, y mejorar el valor de los productos. Pero la coordinación del *cluster* de microempresas se puede ver limitada por los siguientes problemas (CDCNU, 1998): Alta competencia entre los mismos propietarios de microempresas, desconfianza entre unos y otros, bajo deseo por parte de los propietarios para compartir información, pobre infraestructura tecnológica y falta de información de los mercados extranjeros.

Estos problemas pueden limitar las perspectivas de crecimiento del *cluster*, por lo que se recomienda empezar con un *cluster* de naturaleza informal. Pero, una vez mejoradas las relaciones y conexiones que se puedan hacer entre los propietarios de las microempresas, el *cluster* puede pasar al organizado. Éste se caracteriza por sus procesos de estructuras colectivas; se analizan y afrontan problemas en común. Los miembros de las empresas de un *cluster* de este tipo cooperan y trabajan conjuntamente, ya que han cambiado y evolucionado juntos luego de percatarse que, en una economía liberalizada, ellos obtienen más ventajas si compiten como grupo y no como unidades aisladas (CDCNU, 1998).

En este *cluster* organizado se puede pensar en homogeneizar la producción, con el objeto de facilitar la organización y coordinación de gestiones tales como: el suministro de insumos, el control de calidad en la producción y la colocación del producto en los mercados meta. Con ello, se facilitará la comercialización, coordinación de las actividades del *cluster*, el uso de maquinaria y equipo en común, y ayudará a la mejora de la productividad, a través de la especialización de las habilidades en la producción de ciertos diseños y estilos de zapatos. Para lograrlo se deben analizar factores comunes, tanto internos (propios de la producción de calzado), como externos (los del mercado), según documento consultado de la SIECA (1988). Entre los elementos comunes internos a tomar en consideración están: materias primas e insumos, diseños y modelos, estándares de calidad, procesos de producción (tecnología), métodos de trabajo, sistemas básicos de programación y costos de producción, maquinaria, equipo y herramientas. Los elementos externos comunes que se deben considerar se pueden dividir en dos partes. Primero, identificar los requerimientos de los mercados en términos de características y calidades, cantidades requeridas, precios, plazos de entrega de la mercancía, etc. Segundo, observar e identificar las materias primas, diseños y estándares de calidad utilizados por la competencia y compararlos con los producidos en la microempresas del *cluster*.

Dentro del mismo proceso de homogenización, también se pueden identificar con claridad, definir y precisar los productos que son susceptibles a ser exportados. Este proceso deberá considerar dos aspectos: primero, la tradición, interés y potencialidad de los posibles productos; segundo, el interés de los mercados externos en esos productos.

Pero, además de homogeneizar la producción, se debe tomar en cuenta el hecho de que los mercados de calzado en Guatemala son altamente cambiantes, en parte debido a que las modas van y vienen. Este factor hace necesario un

cluster innovador, el cual se centra en intensas actividades de conocimiento de los mercados y capacidad para adaptar las tecnologías a los conocimientos y destrezas locales, con el fin de crear y producir nuevos diseños y productos para ofrecerlos rápidamente al mercado. Este tipo de *cluster* toma ventaja de sus capacidades para apuntar hacia nichos de mercado (CDCNU, 1998). No obstante, éste constituye una meta que sólo se puede alcanzar a largo plazo, una vez que el *cluster* de microempresas esté lo suficientemente establecido y organizado.

Claro está que ningún modelo podrá ser siempre replicado idénticamente. Cada *cluster* que se conforme tendrá singulares características que se irán formando de acuerdo con sus propias experiencias. Es más, según Porter (INCAE, 1996), en todo el mundo el foco del éxito competitivo es local; es decir que el éxito competitivo lo da un ingrediente estratégico, que no es más que la habilidad para crear una singular concentración de conocimientos locales, tecnología local, infraestructura local, y proveedores locales en los campos relevantes (CDCNU, 1998), razón que justifica aún más esta iniciativa.

Sin embargo, hay tres pasos que los Programas de Proyectos de Fomento en Chile toman en cuenta y que se podrían tomar como base para la conformación del *cluster* de microempresas en Mixco y Pastores (CDCNU, 1998). Éstos son los siguientes:

4.1.1 Preparación

Esta etapa involucra el trabajo de los entes de cooperación y del gobierno para identificar localidades particulares, diagnosticar sus problemas y establecer la credibilidad de los organismos que se vayan a involucrar, como un tipo de agencia que ofrecerá apoyo y soporte. El escepticismo por parte de los propietarios de las microempresas puede sobrellevarse a través de contactos personales y solución de problemas directamente con cada una de las microempresas involucradas. Cualquier empresa puede involucrarse en el programa, siempre y cuando se tenga una base de colaboración y metas claras a corto y mediano plazo que puedan ser alcanzadas; ambos aspectos deberán ser supervisados por los organismos de apoyo.

4.1.2 Consolidación

Ésta es la parte más importante del proceso. El primer paso es designar un coordinador. El papel del coordinador, inicialmente, es el de actuar como enlace entre los organismos de apoyo y los propietarios de microempresas.

Una de sus primeras tareas será la de mejorar los servicios de apoyo y cerciorarse de que éstos lleguen a todos; lo anterior requerirá de organización y coordinación entre las microempresas locales y los organismos privados y públicos. La segunda tarea será la de desarrollar mejores relaciones entre los propietarios que participen en el proyecto; ésta será realizada con actividades tales como, visitas a las microempresas con talleres grupales. El coordinador también trabaja en pro del autoestima del grupo y promueve sus actividades. Una vez esto se ha conseguido, él y los participantes empiezan a desarrollar ventajas competitivas basadas en la cooperación.

4.1.3 Independencia

La meta del *cluster* será la de crear grupos de microempresas que puedan desarrollar y sostener su competitividad y, al mismo tiempo, incentivar a otras de la localidad a que iguallen la experiencia e inyectar, de esta manera, dinamismo a la economía local. Por esta razón, en el programa de Proyectos de Fomento de Chile se establece el período de los coordinadores por tres años, tiempo por el cual las firmas participantes le pagan un salario. La meta es que el grupo que conforme el *cluster* sea autosuficiente. Para ello, no sólo trabajarán juntas, sino que también tomarán iniciativa en el desarrollo de productos y procesos, del recurso humano y en las ventas y finanzas.

Independientemente de este proceso, no debe olvidarse una condición primordial para la formación de los grupos de microempresas que conformen el *cluster*, y es que éstos deben estar dirigidos por la idea de servir a un mercado específico, ya que están estimulados por la conquista de nichos de mercados. Compiten en estos nichos, como ya se dijo, sobre las bases de calidad, diseño, rapidez de innovación y rapidez de respuesta a las necesidades cambiantes de los consumidores; por ello, la innovación de los productos será guiada por la continúa retroalimentación de los clientes y así serán capaces de satisfacer la demanda del nicho al que se dirijan. Además, para esta propuesta las políticas de gobierno juegan un papel fundamental en la creación de las condiciones óptimas, de las que los *clusters* puedan afianzarse y expandirse.

Porter (INCAE, 1996) opina que el *cluster* no sólo ayuda al desarrollo de la economía, sino que también a la mejora urbana y social de la comunidad que constituye su entorno; de hecho, muchas condiciones necesarias para el desarrollo coinciden con aquellas correspondientes a cada una de las microempresas. Por ello, se describen a continuación las condiciones actuales

de la infraestructura y servicios básicos de los municipios que se investigaron, para evaluar las oportunidades y debilidades.

Se pudo constatar que la carretera que lleva Pastores se encuentra en buenas condiciones y que el municipio cuenta con servicios de agua y luz. También, la proximidad física (significado y factor importante de lo que es un *cluster*) de las microempresas favorecerá la coordinación y gestión de las actividades del *cluster*. Es más, la mayoría de habitantes de este municipio de una manera directa o indirecta se dedican a la fabricación de botas y/o zapatos, lo que representa una oportunidad que se debe aprovechar.

En lo que respecta a Mixco, se recogió información en las colonias Santa Marta, El Milagro y La Florida⁵ ya que, como dicen muchos de sus habitantes, “son la mata de las microempresas de calzado”; cabe notar que están localizadas en áreas marginales. La cercanía de una microempresa con otra favorecerá la gestión del *cluster*. El acceso es la calzada San Juan y se encuentra en buenas condiciones. Mientras se hacía el trabajo de campo, se observó que las calles de la colonia Santa Marta se estaban pavimentando y los drenajes reparando para el mismo fin. Tienen servicio de energía eléctrica y de agua, pero los habitantes de esta colonia se quejaban de tener varios días sin recibir, “una gota de agua” por lo que se piensa que este servicio puede ser irregular. El Milagro es la colonia con más precaria infraestructura, la mayoría de calles no están pavimentadas y carecen de drenajes adecuados; probablemente suceda lo mismo con el servicio de agua. Estas situaciones representan una debilidad que debe mejorarse.

Otros servicios comunes a utilizar oportunamente, con lo cual los costos de cada unidad individual bajarían de manera apreciable, son los servicios administrativos, de contabilidad, fax, teléfono, computación, selección de personal, capacitación, mantenimiento y seguridad. En cuanto al último servicio, se debe considerar como debilidad la inseguridad en estas tres colonias, preocupación constante de sus habitantes. Por ello, es importante

⁵ Para esta propuesta se recomienda que se empiece por las colonias de Santa Marta, Milagro y La Florida, ya que en el trabajo de campo realizado para esta investigación se pudo constatar que la condensación de microempresas de calzado en ellas es bastante alta, por lo que la mayoría de las encuestas se realizó en estas colonias. Sin embargo, también hay microempresas de calzado en otras zonas y colonias de Mixco pero la mayor parte de éstas no fue encuestada y, a diferencia de las anteriores, están más dispersas y ello no contribuye al buen funcionamiento y gestión del *cluster*. Pero se considera que se pueden descartar del todo, por lo que se sugiere que tal vez más adelante se podría hacer una investigación más exhaustiva.

para el buen desempeño de las gestiones y actividades del *cluster*, crear mecanismos de seguridad y vigilancia con la ayuda de las instituciones pertinentes.

Otra debilidad que se pudo observar es que las microempresas son aisladas, es decir que no se relacionan unas con otras. Se integran en forma vertical, hacen ellos mismos, con sus escasos recursos, actividades que no deberían hacer, lo que resulta ineficiente, ahoga la productividad y hace difícil la generación de *clusters*, según Porter (INCAE, 1996).

Pero hay una oportunidad que se puede aprovechar, el propietario de la microempresa es por naturaleza emprendedor. Más de la mitad han conformado su capital por cuenta propia, iniciando así su microempresa. A pesar que los conocimientos administrativos, financieros y de comercialización los aplica intuitivamente, la experiencia individual de cada uno de ellos en la gestión de las áreas mencionadas y sus capacidades para examinar el riesgo, tomar decisiones y organizar recursos, puede considerarse como un capital. Este potencial debe emplearse en el *cluster* para el desarrollo de la economía local.

Los otros dos componentes que se describirán a continuación, el centro de acopio y la comercializadora, vendrán a desahogar las compras y ventas de las microempresas que conforman el *cluster*, generando así la creación de nuevas empresas, así como lo sugiere Porter (INCAE, 1996). Con ellos se lograría mejorar la calidad de la materia prima y la colocación efectiva del producto terminado en el mercado, a un precio rentable y justo para el propietario y para cada uno de los intermediarios.

4.2 La creación de un centro de acopio

Otra área problema en la comercialización de las microempresas de calzado es el precario sistema de abastecimiento de materias primas que cada una maneja aisladamente porque se perjudica la competitividad de la producción. Porter (INCAE, 1996) establece que las empresas que dependen en un alto grado de los proveedores locales no tienen la posibilidad de ser competitivas. Tal problema afecta sus costos, la calidad del producto terminado y los precios finales a sus clientes, por lo que se presenta el centro de acopio, como el mecanismo práctico y eficaz, para evitar que sus actuales proveedores sigan incidiendo negativamente en las frágiles economías del las micro-

empresas de calzado de Mixco y Pastores. Este centro de acopio proveerá materia prima, así también maquinaria y equipo. La SIECA (1988) propone que sean organismos eminentemente técnicos y autosuficientes, pero sin ánimo de lucro.

4.2.1 Estructura

La administración de esta empresa deberá ser privada, nombrada por una junta directiva que contará con un representante de los propietarios de microempresas, así como con un representante de los organismos internacionales y/o del Estado. Es indispensable que incluyan unidades especializadas en control de calidad de las materias primas, en investigaciones tecnológicas y en innovación (SIECA, 1988). También, se debe contar con un departamento de enlace entre el centro de acopio y las microempresas, que establezca conductos de comunicación, por medio de los cuales se concertará las decisiones en cuanto a las necesidades de materia prima, innovación, maquinaria y equipo, y los requerimientos de calidad. El fin es lograr comunicación entre el abastecimiento y la producción.

4.2.2 Principales funciones

Tomando como base lo recomendado por la SIECA (1988), las principales funciones de los centros de acopio serán:

- a) Ejercer un fuerte control en las compras de la materia prima y/o equipo, para que éstos cuenten con los requerimientos de calidad, previamente establecidos.
- b) Mantener la materia prima requerida, tanto de origen nacional como extranjera, para abastecer oportunamente las necesidades de las microempresas.
- c) Mantener un enlace de comunicación, de manera estrecha y permanente, con la microempresas, para lograr coordinación entre el abastecimiento y la producción.
- d) Prestar servicios de asesoría técnica y de capacitación en lo que respecta al uso de la maquinaria y equipo, así como detectar las posibles necesidades de nuevas adquisiciones que permitan la maximización de la producción.

- e) Ofrecer asistencia y capacitación continua a las microempresas, en la etapa de control de calidad del producto.
- f) Contar con una unidad de innovación permanente en los diseños y estilos del calzado, de acuerdo con las tendencias internacionales de moda. En esta unidad pueden intervenir los propietarios que deseen aportar su ingenio y creatividad.

4.2.3 Recursos de funcionamiento

Los centros de acopio pueden ser empresas con aportes iniciales del Estado u organismos internacionales de cooperación (en las primeras etapas), pero sin entrar a un paternalismo excesivo. Para lograr su autosuficiencia (al estar en pleno funcionamiento), se cobrará una comisión moderada; es decir, que estos precios deberán ser más bajos que los precios de las peleterías (proveedores actuales). Considerando lo recomendado por la SIECA (1988), la autosuficiencia de estos centros se basará en los siguientes recursos: generación interna proveniente de las comisiones cobradas sobre las ventas y préstamos del banco que maneje los recursos del proyecto.

Para facilitar y asegurar el volumen de ventas requerido por el centro de acopio, sería conveniente establecer una tarjeta de crédito industrial, emitida por el banco que maneje los recursos financieros del proyecto; ésta vendría a ser más como un crédito a largo plazo para el propietario de la microempresa, constituyéndose así en una ventaja más para él. Es recomendable que los intereses cobrados por tal servicio sean más bajos que los que se acostumbra en el mercado. Se usará exclusivamente para facilitar la compra de materias primas en los centros de acopio. Por otra parte, los propietarios de microempresas tendrán acceso exclusivo al centro con el uso de una membresía o carné.

4.3 La creación de una comercializadora

En esta propuesta se presenta la comercializadora como la mejor alternativa para solventar los problemas de distribución y colocación del producto de la microempresa de calzado, en el mercado. A continuación se describe detalladamente la estructura, funcionamiento y demás.

4.3.1 Estructura

Deberá ser una organización técnica con orientación privada sin ánimo de lucro, que contará con unidades especializadas en el estudio de mercados, comercio exterior y control de calidad (SIECA, 1988). Para poder cumplir con sus objetivos, deberá contar con una organización y estructura interna formal; al igual que en los centros de acopio, la administración será nombrada por una junta directiva, que contará con un representante de los propietarios de microempresas y representantes de los organismos privados de ayuda y / o representantes del Estado. Además, se contará con un departamento de enlace (para facilitar la comunicación), que trabajará directamente con los propietarios en la dirección y ejecución de la comercialización del calzado, evaluando y depurando las mejores alternativas de acción.

4.3.2 Funcionamiento

Siguiendo las recomendaciones de la SIECA (1988), entre las funciones más importantes de la comercializadora están:

- a) Comercializar el calzado de las microempresas en el ámbito nacional (a corto y mediano plazo) y a escala internacional (a largo plazo).⁶ Vendría a funcionar como un representante formal de las microempresas con los contactos locales y extranjeros. Lafuente (1992) opina que el papel de la comercializadora es el de un agente organizador de los canales de distribución óptimos, según las necesidades de comercialización. Los intermediarios seleccionados deberán reclutar y desarrollar las relaciones de operación. Estos canales serán administrados durante algún tiempo y modificados cuando sea pertinente, según las condiciones cambiantes del mercado.
- b) Ejercer un fuerte control en el acopio del producto terminado de las microempresas, para que éstos llenen los requerimientos de calidad del mercado meta y proveer un almacenaje adecuado.
- c) Ayudar y capacitar a los propietarios de la microempresa a establecer adecuadamente sus precios. Asimismo, colocar el producto a los

⁶ Para el buen funcionamiento de esta propuesta, es conveniente que en la etapa inicial de su implementación, se concentre exclusivamente en la penetración de mercados nacionales y la resolución de los problemas actuales existentes en éstos; en etapas más avanzadas y cuando las organizaciones, los centros de acopio y las comercializadoras estén más consolidadas, empezar la penetración en los mercados.

mejores precios, de acuerdo con los distintos segmentos o nichos del mercado que se establezcan como objetivo.

- d) Investigación permanente de los mercados y de su potencialidad, para suplir la información necesaria requerida en la continua innovación del producto que garantice una penetración efectiva en los mercados meta. Para ello se debe coordinar una comunicación eficaz entre la comercializadora y las microempresas, con el fin de que ambos entes compartan información de los constantes cambios en las modas, en los requerimientos y necesidades del mercado.
- e) Establecer las estrategias de promoción a seguir en cada uno de los canales de distribución seleccionados.
- f) De ser necesario, evaluar la posibilidad de subcontratar el transporte requerido para llegar adecuadamente hasta los puntos de venta más lejanos; para maximizar esta función, es pertinente que se organice y planifique las áreas de distribución y las rutas óptimas para la presupuestación del costo (Jerez, 1998).

4.3.3 Recursos de funcionamiento

Las comercializadoras deberán ser empresas con aportes iniciales del Estado u organismos internacionales (en los primeros meses, hasta que logre su autosuficiencia), pero sin entrar a paternalismo excesivo. Para lograrlo, será necesario que obtenga un margen de ganancia sobre las ventas del calzado (siempre salvaguardando los márgenes de utilidad de las microempresas). Para asegurar y facilitar el volumen de ventas, es necesario que la comercializadora cuente con planes de crédito a largo plazo, parecidos a los plazos que brinda la competencia, ya que es el factor clave que afecta la venta del producto de las microempresas en las tiendas de calzado. Según lo recomendado por la SIECA (1988), la autosuficiencia de estos centros se basaría en los siguientes recursos: generación interna proveniente de los márgenes de contribución cobrados sobre las ventas del producto terminado y préstamos de un banco que maneje los recursos del proyecto.

4.4 La organización de propietarios de microempresas de calzado

Se toma en cuenta este factor en la estrategia de comercialización, porque es mejor proporcionar los servicios de apoyo de una manera integrada, logística y sistemática, a través de una organización de propietarios de microempresas. Además, se considera que un ente de esta naturaleza facilitaría la puesta en marcha de la estrategia y lograría su cometido. Como espacio, permitiría que las particulares y múltiples necesidades e intereses de las microempresas encuentren un canal para expresarse de manera concertada y colectiva; como herramienta, permitiría transformar la voluntad concertada en acción conjunta, tanto sobre los distintos mercados, como en el ámbito de la sociedad.

Se requerirá de un gran esfuerzo de promoción para incentivar y motivar a los propietarios de microempresas para que acepten la propuesta; dado los resultados, se recomienda promover los beneficios de desarrollo que se pueden obtener. Klijn *et al.* (1995), basándose en su experiencia en la conformación de organizaciones, creen que existe una condición básica para el fortalecimiento y consolidación de las organizaciones; la condición es que se orienten hacia la obtención de resultados exitosos con eficacia y efectividad. Para ello, será necesario tomar en cuenta las diferentes expectativas de satisfacción de los integrantes de la organización, por lo que es recomendable incorporar procesos de identificación de expectativas con métodos que permitan recoger tales diferencias.

Para Klijn *et al.* (1995), no existe un tipo de organización que sea mejor que otra, ésta podría constituirse como una asociación de productores o cooperativas, según convenga a los intereses y objetivos determinados de los integrantes como conjunto. Debe tomarse en cuenta la cultura local al seleccionar la forma organizativa, ya que ésta es portadora de ciertos valores, por lo que se seleccionará aquella que los refleje y dinamice.

Dichos autores establecen que podrá ser socio de la organización todo aquel propietario de microempresa que establezca voluntariamente su compromiso de actuación conjunta, que conlleve riesgos e inversión común. Para establecer una relación armónica entre los socios se debe partir del respeto mutuo y del reconocimiento de diferencias naturales, con ello se estarían estableciendo las bases para utilizar la negociación como la herramienta fundamental para emprender acciones conjuntas. Todos los socios podrán optar al liderazgo, pero entre ellos se seleccionará cuidadosamente la persona idónea para este cargo, ya que los resultados que alcancen las estrategias propuestas por la

organización y el grado de dificultad que encuentren para su aplicación, se verán totalmente afectadas por la capacidad de liderazgo de los dirigentes, que es el aspecto clave de los procesos de autodeterminación; debe ejercerse de tal manera que sea una autoridad respaldada, no la existencia de un cargo o autoridad formal impuesto. El líder deberá ser un servidor reconocido y libremente aceptado por los demás integrantes; ser un líder significa trabajar por el beneficio de aquellos que lo aceptan.

Además, la organización deberá actuar como un instrumento que permita la movilización de los recursos internos de conjuntos de microempresas en pro de la superación de problemas que se puedan presentar en la práctica de las funciones; éstas son, según los autores: la obtención de recursos (humano, monetario, tecnológicos, de información y otros), la decisión sobre las prioridades de asignación, la evaluación de resultados, el control y otros.

Para lograr un buen desempeño de estas funciones, consideran que la organización deberá contar con autodeterminación e identidad propia, que permita de manera organizada el actuar social y económico de sus integrantes. La evolución de la autodeterminación podría variar de su etapa inicial a etapas más avanzadas, porque guarda relación directa con el desarrollo de sus propias capacidades (capacidad de sus dirigentes, recursos económicos, relaciones, prestigio y otros), y con los procesos de interacción con el medio. Entonces, la autonomía debe ir de parejo con la disminución de la frecuencia con que se realicen consultas a los organismos de asistencia y capacitación, para enfrentar eficientemente los problemas que se presentan regularmente. Sin embargo, la SIECA (1988) recomienda que en su inicio se emplee la asesoría y capacitación constante, que deben dirigirse hacia la planeación, organización, dirección, control y evaluación, principalmente en las cuatro áreas de actividad empresarial: producción, mercadeo, contabilidad y finanzas. Gradualmente, conforme se adquiera experiencia y se avance en los procesos, la organización se irá independizando.

Es indispensable mencionar aquí que se observó cierto individualismo en la forma de trabajo del propietario y hasta competencia entre las mismas microempresas, lo que podría entorpecer el intento de conformar una organización. A pesar de ello y debido a la situación actual, la mayoría de los propietarios está dispuesta a organizarse, siempre y cuando se puedan obtener ciertos beneficios en común de dicha organización, para lo cual se deberán establecer objetivos comunes (Klijn *et al.*, 1995). Entonces, se cree oportuno aprovechar el interés que se manifiesta sobre la base de la solución de problemas comunes.

5. LAS MICROEMPRESAS ESTUDIADAS DE CARA AL FUTURO

Los propietarios están conscientes de los cambios que se están dando en el mercado por la apertura comercial, pero no basta con eso, definitivamente la microempresa debe transformarse totalmente y convertirse en más competitiva si no quiere desaparecer. Comparando datos entre el trabajo de Valle y esta investigación, se pudo notar que durante los seis años que las separan, las variaciones en el sistema de comercialización de las microempresas de calzado han sido mínimas. Quiere decir que los esfuerzos dirigidos a esta área no han sido suficientes como para tener un cambio de mejora significativa, por lo que es claro que hace falta un esfuerzo de ayuda integral para este sector. Esta situación destaca la importancia de la creación de una organización de propietarios de microempresas que haga efectivo el esfuerzo conjunto de los organismos de apoyo para poner en marcha esta propuesta, puesto que los beneficios se distribuirían de una manera sistemática, agrupada y logística, como lo recomienda la CDCNU (1998).

Para lograr una mejor aceptación y consolidación de la organización de propietarios de microempresas, es recomendable no olvidar la condición indispensable que ésta debe cumplir: "Ofrecer posibilidades reales y efectivas para la satisfacción de las necesidades de las empresas que se asocian" (Klijn *et al.*, 1995: 15). El sector de las microempresas de calzado podrá cambiar su actitud negativa frente a la propuesta de organización, a una positiva haciendo transparentes y equitativas las reglas del mercado, encaminando así un desarrollo mucho más armónico y equilibrado para el sector.

Debe recordarse que todo esfuerzo será en vano si no se tiene el impulso político necesario. Es recomendable que el gobierno, los organismos de cooperación y las ONG unan esfuerzos, ya que el papel de éstos es crucial para promover e incentivar estrategias efectivas que logren el desarrollo del sector microempresarial. Para ello, es necesario que se revise qué tanto las políticas actuales ayudan a la realización de este objetivo. Se debería promover la infraestructura, el desarrollo del recurso humano y la difusión de tecnología. Según la CDCNU (1998), se pueden tomar las siguientes iniciativas:

- a) La creación de centros de negocios que proporcionen servicio colectivo financiero y no financiero a las microempresas.

- b) La creación de parques industriales, parques de ciencia y parques de tecnología que proporcionen la infraestructura básica para las microempresas; asimismo, se pueden crear también enlaces con instituciones orientadas a la investigación.
- c) La creación de escuelas técnicas, diseñadas para preparar técnicos expertos y desarrollar con ello las capacidades del recurso humano local.
- d) La creación de programas de redes industriales, con objeto de promover enlaces comerciales entre las microempresas, o enlaces de éstas con otras empresas grandes o medianas.
- e) La creación de redes de información diseñadas para proporcionar información rápida, a bajo costo; estas redes también podrían originar tecnologías y explotar las oportunidades internacionales de comercio.

La ayuda deberá enfocarse en las áreas problema que se detectaron en esta investigación. Para poner en marcha un proyecto que desarrolle la propuesta de esta tesis, será necesario contemplar las consideraciones de la Cámara de la Industria para el subsector calzado. Además, se estima pertinente crear un plan de mercadeo que exprese detalladamente los objetivos inmediatos, desde una perspectiva cuantitativa, así como los de largo plazo.

Para empezar, es recomendable para las empresas pequeñas concentrarse en los mercados con un único producto, según Ries (1995). Entonces, se sugiere que Pastores se dedique únicamente a la producción de botas, en vista de que ésta es su especialidad. A Mixco le quedaría la producción de las demás líneas de calzado, especializándose en dos vías: una, la fabricación de zapatos sintéticos, de moda, atractivos e innovadores. La otra opción es el calzado de piel, también con estilos de moda, atractivos e innovadores, pero con altos diseños, de calidad y de finos acabados.

Aunque el mercado en cierta forma está segmentado por fuerzas externas, los empresarios deben hacerlo de acuerdo con sus propios criterios. Podría empezarse por segmentarlos de la siguiente forma: por un lado, tiendas de calzado exclusivas para la distribución de las botas y los zapatos de piel, atendiendo de esta manera los consumidores de los niveles socioeconómicos altos; y por el otro, las tiendas de calzado de consumo intensivo para la distribución del zapato sintético, con lo que se estaría atendiendo los niveles socioeconómicos medio-medio y medio-bajo.

Se recomienda que la comercializadora establezca sistemas de distribución verticales en vista del control que ejercen los actuales distribuidores. Stanton *et al.* (1995) definen que en este sistema ninguna función mercadológica es exclusiva de un nivel determinado o de una empresa del canal, ya que todas se llevan a cabo en la posición más ventajosa de él. La forma que más se podría adecuar a las capacidades de las microempresas es el sistema contractual de distribución vertical. Para el autor mencionado, en este sistema los productores, mayoristas y detallistas independientes, operan por contratos en los que estipulan cómo intentarán mejorar la eficiencia de su distribución. El tipo contractual que podría aplicarse es el de una cadena voluntaria, para lo cual se requiere que la comercializadora (mayorista) celebre un contrato con los intermediarios interesados en afiliarse a ella.

Además, a través de la comercializadora se pueden promover exhibiciones comerciales con el fin de que más distribuidores o consumidores finales conozcan el producto y decidan comprarlo. También, es recomendable que promueva la participación del calzado de las microempresas en ferias internacionales. Esta estrategia daría a conocer el producto fuera de las fronteras guatemaltecas, con miras a una posible exportación.

Sin embargo, no deben olvidarse las debilidades que afronta actualmente la microempresa de calzado. En cuanto producción, se puede decir que aún tiene mucho por hacer; tomando en cuenta lo expuesto por la CDCNU (1998); no sólo necesita mejorar la calidad de sus productos, sino también introducir el uso de tecnologías modernas para tener mayores oportunidades. Pero, por otro lado, se notó que su estructura informal representa una oportunidad: se adapta fácilmente a los mercados, es decir que es flexible al cambio, aunque no sobre la base de la habilidad para innovar como se recomienda. Necesita adquirir conocimientos en el área de las tendencias de la moda en los diseños y estilos que le ayudarían a aprovechar la oportunidad de explotar al máximo sus destrezas. La consecuencia inmediata sería un mejor producto de acabados finos que logre posicionarse en el mercado.

En cuanto al precio, se considera importante la opinión de Orozco (1989), ya que será necesario establecer una comercialización efectiva entre la microempresa y las tiendas para que el calzado pueda venderse a un precio justo para ambas partes. Se deben corroborar los métodos de estimación de costos y precios, para que la comercializadora y los propietarios puedan tener márgenes de utilidad adecuados para lograr su autosuficiencia. Es pertinente que se especifiquen los objetivos de la fijación de precios para adaptarlos a las

condiciones del mercado, según sea la estrategia desarrollada. Los que se deben tomar en cuenta son: de crecimiento, de beneficios, competitivos, de flujo de caja y de reforzamiento de otros elementos de la estrategia. No se recomiendan precios muy bajos, porque a la larga esto no recompensa (Jerez, 1998). Lo recomendable son precios moderados para los productos sintéticos y altos para los productos de piel. Según el Instituto Técnico de Capacitación (INTECAP, 1995), para la fijación del precio, la microempresa deberá tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a) Los costos de producción, venta, canales de distribución utilizados y las promociones.
- b) La oferta y demanda de productos similares, en los puntos de venta que se planea alcanzar.
- c) El precio que la competencia cobra por productos similares.
- d) El tipo de clientela y las necesidades que se va a satisfacer.

También es necesario que los propietarios definan claramente lo que están ofreciendo al cliente, en términos de beneficios asociados al producto, para desarrollar una estrategia que los comunique, según lo establece Jerez (1998). Aunque actualmente no se tiene capacidad para usar las herramientas de comunicación que él establece, no se descarta la posibilidad de que en un futuro se pueda elegir una que resulte rentable. Por lo pronto, se necesita manejar un sistema de comunicación efectivo y estrategias promocionales. Cada táctica promocional debe tener un objetivo específico. Para empezar se sugieren las siguientes: capacitaciones al personal de ventas de las tiendas de calzado, para que ellos logren transmitir sus conocimientos acerca de los atributos del producto al consumidor, con el fin de que éste se percate de las ventajas que ofrece el producto y opte por comprarlo. Otra es el uso del material de exhibición en góndola, que atraiga la atención de los clientes al mismo tiempo que se transmite una imagen. Es oportuno que sea la comercializadora quien gestione estas promociones, pero sin exagerar al tratar de actuar como el líder, tal como lo sugiere Ries (1995).

No obstante, antes de iniciar cualquier esfuerzo promocional, se considera necesario registrar debidamente una marca. Es muy importante este aspecto, ya que así se crea una identidad al producto y se refuerza la percepción que se tenga de éste, estableciendo así una base para formar lealtad en el cliente con el fin que lo demande a los distribuidores.

Para identificar oportunidades y amenazas que se puedan presentar en el trayecto, la comercializadora deberá estar en contacto constante con el

mercado a través de una continua investigación de éste; el mercado no permanece estático, siempre está cambiando, por lo que esta función informativa es de suma importancia. Para este fin se puede hacer uso de tecnologías avanzadas como el internet.

Por último, se aclara otra vez que este trabajo analizó sólo la competencia extranjera de calzado nuevo, pero se considera pertinente analizar también el efecto de las pacas de calzado para las microempresas. Según los productores de calzado nacional, las pacas son una competencia desleal, al igual que los zapatos subsidiados que ingresan al país. Es importante, entonces, que las autoridades apliquen reglas claras para controlar esta situación y frenar con ello las condiciones desventajosas con las que tienen que competir los productores nacionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cohen, E.; Kritz, E.; Martínez, R.; Mizhari. (1989). **Microempresas y economía popular**. Guatemala: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Fundación Grupo Esquel, Programa Nacional de Microempresas.
- Comité Coordinador. (1997). **El libro blanco de la microempresa**. San Salvador, El Salvador: Edita.
- Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América, COCEMI. (1996). **Memoria V conferencia centroamericana de la integración hacia la modernización y la competitividad empresarial**. Tegucigalpa, Honduras: Edita.
- (1998). **La microempresa por el desarrollo de la región**. Costa Rica: Trecelunas.
- Consejo de Desarrollo y Comercio. (1998). **Conferencia de desarrollo y comercio de las Naciones Unidas**. Ginebra: Junta de Expertos en Clustering y Networking para el Desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas.
- Cravens, D.; Hills, G.; Eoodruff, R. (1996). **Aministración en Mercadotecnia**. México: Continental, S.A. de C.V.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (1993). **Diagnóstico de la situación de las mujeres microempresarias en el istmo centroamericano**. San José, Costa Rica: Edita, 1ª edición.
- Hoegen, M. von. (2000). **Algunas características de las micro y pequeñas empresas apoyadas por ONG**. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Universidad Rafael Landivar. Documento en procesos de edición.

- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE. (1996). **Competitividad en Centro América**. San José de Costa Rica: Edita.
- Instituto Técnico de Capacitación, INTECAP. (1995). **Mercadeo y Ventas**. Guatemala: Edita.
- Itzep, L. (1995). **Comercialización de Tejidos**. Guatemala: Tesis, Universidad de San Carlos.
- Jerez, E. (1998). **Resumen del Plan de comercialización para microempresas**. Peñasol, El Salvador: Fundación solidaria trabajo para un humano.
- Klijn T.; Machacuay, S. (1995). **Organizaciones gremiales de la microempresa**. San José de Costa Rica: Proyecto de Promoción a la Microempresa, PROMICRO.
- Kotler P.; Armstrong, G. (1991). **Fundamentos de mercadotecnia**. Mexico: Prentice Hall Hispanoamericana S.A., 8ª edición.
- Lafuente, E. (1992). **El papel de una comercializadora gremial microempresarial para las industrias de carpintería y zapatería**. Guatemala: Tesis, Universidad Rafael Landívar.
- López, M. (1993). **Análisis administrativo de zapatería**. Guatemala, Tesis, Universidad de San Carlos.
- Mifflin, H. (1981). **The american heritage dictionary of the English language**. Estados Unidos de América: William Morris editors.
- Morales, (1993). **Análisis administrativo, zapatería**. Guatemala: Tesis, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Orozco, V. (1989). **El proyecto de inversión del microempresario en Guatemala**. Guatemala: Editorial Impacto.
- Ries, A.; Trout, J. (1995). **La guerra de la mercadotecnia**. México: McGraw Hill Interamericana.

- Secretaría de Integración Económica para Centro América, SIECA. (1998). **Proyecto para la organización y el desarrollo de la producción y el mercado de la micro y pequeña empresa.** Colombia: Edita.
- Sheaffer, (1989). **Estadística aplicada a la administración.** México: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Stanton, W.; Etzel, M.; Walker, L. (1995). **Fundamentos de marketing.** México: McGraw Hill/ Interamericana de México, S.A., 10a edición.
- Valle, I. (1993). **Comercialización, zapaterías.** Guatemala: Tesis, Universidad San Carlos.
- Vargas, L.; Davis, L. (1998). **La microempresa por el desarrollo de la región.** Costa Rica: Comité Coordinador de Empresarios de la Microempresa de la Región Central de América, COCEMI.

