

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

TITULO DE LA TESIS:

“FACTORES QUE LIMITAN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS DE
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LA MUNICIPALIDAD
PROVINCIAL DE ABANCAY EN EL PERIODO 2007-2009”

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTORES:

- Ramírez Atoche, Santos Guillermo
- Salgado Valenzuela, Carlos Alexis
- Huapaya Solano, Jorge Augusto

ASESORA:

Mg. María Amelia Fort Carrillo

JURADO:

- Mg. Marcela Chueca Márquez
- Mg. Laura Caveró Corcuera

LIMA - PERÚ

2012

AGRADECIMIENTOS

Durante el proceso de investigación, el equipo de investigación recibió el importante apoyo de un conjunto de personas e instituciones, sin cuya colaboración el trabajo hubiera sido mucho más difícil y probablemente los resultados no serían los mismos. En un primer momento recibimos el apoyo del profesor Zorobabel Cancino, quien con su experiencia y conocimiento del tema DEL, nos orientó durante la etapa inicial para una adecuada identificación del problema y planteamiento inicial de la investigación, valoró nuestra iniciativa, nos ayudó a comprender la profundidad y alcances del problema, a delimitarlo adecuadamente y nos dio la seguridad necesaria para continuar. En un segundo momento, la profesora Hilda Capcha, quien con su conocimiento de la realidad nacional y experiencia en el manejo de investigaciones en campo, nos ayudó a precisar los alcances de la investigación, a preparar de manera rigurosa el trabajo de campo y luego a ejecutarlo. En un tercer momento recibimos el invaluable apoyo de la profesora Amelia Fort, quien con su perspectiva estratégica de los procesos sociales y manejo de investigaciones sociales contribuyó decisivamente a orientarnos en el ordenamiento y procesamiento de la información de campo y posteriormente en el análisis de la misma.

También debemos expresar nuestro especial reconocimiento al Ing. Maxi Cavero Ludeña, Director Ejecutivo del CICCA, por su invaluable apoyo en las coordinaciones locales para el trabajo de campo. A la señora Maritza Rojas Ayquipa, coordinadora local del Programa APODER de la cooperación suiza en Abancay y asesora externa de la municipalidad, quien con sus opiniones nos ayudó a absolver muchas de nuestras dudas. Al señor Manuel Campos Céspedes, Alcalde de Abancay, a la señora Shara Huamán Julluni, Regidora de la Comisión de Desarrollo Económico Local y a los funcionarios de la Municipalidad de Abancay, quienes nos abrieron sus puertas y nos brindaron la información necesaria sobre la gestión municipal. Finalmente, y no por ello menos importante, queremos expresar nuestro reconocimiento especial al conjunto de actores económicos locales, quienes nos recibieron y atendieron con entusiasmo, frecuentemente inusual en estos casos, y nos brindaron toda la información que les solicitamos.

DEDICATORIA

A mi querida esposa Teresa y mis hijas Paola y Milagros, por acompañarme en esta empresa tan importante para mi vida.

Santos Guillermo Ramírez Atoche

A mi esposa Martha, mis hijos Sedayne y Sergio, con gratitud, por su infinita comprensión y afecto

Carlos Salgado Valenzuela

A mi madre Sara, mi esposa Lilia y mis hijos Jorge, Delia, Juana y Humberto que son mi motivación y razón de vida

Jorge Huapaya Solano

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN.....	5
2. INTRODUCCIÓN.....	7
3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN.....	13
4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PROVINCIA DE ABANCAY.....	20
5. MARCO LEGAL PARA LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.....	24
6. MARCO TEÓRICO.....	30
7. EXPOSICIÓN DE LOS RESULTADOS.....	47
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	87
9. BIBLIOGRAFÍA.....	96
10. ANEXOS.....	102

1. PRESENTACIÓN

El presente documento constituye el informe final de la investigación *"Factores que limitan la gestión de las políticas de desarrollo económico local en la Municipalidad Provincial de Abancay en el periodo 2007-2009"* formulada como trabajo de tesis para optar el grado académico de Magister en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

La investigación se propuso identificar los principales factores que limitan la gestión de autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Abancay para implementar de manera efectiva políticas de promoción del Desarrollo Económico Local (DEL), en el período 2007-2009, que corresponde a la actual gestión edil, entendiendo que el tema se sitúa a nivel de las actitudes y comportamiento de los actores involucrados y que éstos conllevan diferentes intereses para acercarse o comprometerse en el gobierno municipal la investigación enfocó las percepciones de éstos. Para ello se tuvo que indagar sobre la percepción de las autoridades en relación al potencial de las políticas DEL, evaluar las capacidades institucionales de la municipalidad para el diseño e implementación de políticas de promoción del DEL y explorar las percepciones de los actores económicos locales en relación al rol de la municipalidad en la promoción DEL.

La forma de investigación que se eligió fue el *estudio de caso* y la estrategia metodológica fue la *cualitativa*, que es una de las estrategias que se adecúa muy bien a este tipo de investigación. Las unidades de análisis fueron las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Abancay, así como un conjunto de actores económicos representativos de las actividades económicas urbanas y rurales de la provincia de Abancay. Se eligió el método de muestreo no probabilístico, con la elección de la muestra por juicio o conveniencia. Se seleccionaron informantes de 03 tipos de públicos: autoridades municipales, funcionarios municipales y actores económicos locales. Este último grupo se subdividió en dirigentes de organizaciones económicas y empresarios y productores urbanos y rurales. El estudio se organizó en 03 hipótesis, 05 variables y 18 indicadores. Para el levantamiento de la información de campo se aplicó las técnicas de entrevistas no estructuradas, grupo focal y revisión documentaria y de análisis de contenido.

ABSTRACT

The present document constitutes the final research report of the thesis "Factors that limit the management of local economic development policies in the Provincial Municipality of Abancay in the period 2007-2009", to qualify for the Master's Degree in Management Social of the Catholic University of Peru (PUCP).

The research aimed to identify the main factors preventing the managing authorities and officials of the Provincial Municipality of Abancay from implementing effectively policies to promote Local Economic Development (DEL) in the period 2007-2009, which corresponds to the current Mayoral management, understanding that the issue is at the level of attitudes and behavior of the actors involved and that they involve different interests to approach or engage in local government investigation focused their perceptions. The main theme focuses specifically on the observation and analysis of attitudes and behavior of the actors involved namely, the municipal authorities and officials. For this, the study had to investigate the perception of the authorities in relation to the potential of policies, assess the institutional capacities of the municipality for the design and implementation of policies for promotion of DEL, and explore the perceptions of local economic actors in relation to the role of the municipality in promoting DEL. The format of research that was chosen was *the study case* and the methodology was *qualitative*.

The investigation established that: First, between the municipal authorities there are different visions but not necessarily conflicting ones about the role of the municipality in promoting local economic development. Second, the municipal management takes place in a context of severe institutional limitations to complete their functions. Third, local economic actors do not have a clear idea of the role played by the municipality in promoting the economic development of the province of Abancay.

2. INTRODUCCIÓN

A mediados del 2002, luego de más de una década de interrumpido el anterior proceso de descentralización política y administrativa del país, el gobierno del presidente Alejandro Toledo promulgó la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), a través de la cual se regula la nueva estructura y organización del Estado, con la conformación de regiones y las nuevas competencias del gobierno nacional, así como de los gobiernos regionales y locales. La ley establece como finalidad de la descentralización “el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder por los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población”¹.

Uno de los principios centrales de la descentralización es la subsidiariedad según el cual “Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente. La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad”². Siguiendo este principio, la ley asigna nuevas competencias y funciones a los gobiernos regionales y locales en materia de participación ciudadana, desarrollo y economía local, servicios sociales, así como de protección y conservación ambiental.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) promulgada en el mes de mayo del 2003, en su artículo 86º establece como funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales el diseño de un plan estratégico de desarrollo económico local, la simplificación de los procedimientos de obtención de licencias y permisos, el registro de las empresas que operan en su jurisdicción y la concertación con el sector público y privado para la ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local en su espacio territorial. Como funciones compartidas les faculta para “organizar, en coordinación con el respectivo gobierno regional y las municipalidades distritales de su jurisdicción, instancias de coordinación para promover el desarrollo económico local, facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas, evaluar el impacto de los

¹ Congreso de la República del Perú, Ley de Bases de la Descentralización N° 27783, art.3. (2002)

² Ídem

programas y proyectos de desarrollo económico local, promover políticas orientadas a generar productividad y competitividad en las zonas urbanas y rurales, concertar con las comunidades campesinas y articular las zonas rurales con las urbanas, fortaleciendo así la economía regional”.

Han pasado varios años desde la dación de estas leyes, sin embargo un gran número de municipalidades parece estar teniendo un conjunto de limitaciones para asumir estas nuevas responsabilidades. Actualmente se puede afirmar que son muy pocos los casos exitosos de gobiernos locales que promueven significativamente el desarrollo económico local –que más bien parecen la excepción que confirma la regla- generando desconcierto entre profesionales e instituciones comprometidos con la descentralización y el desarrollo local. Ante esta situación surge la siguiente interrogante ¿cuáles son las principales limitaciones que están teniendo las municipalidades para cumplir con este mandato y a qué se deben? Al respecto, existen varias posibles causas sobre las cuales es necesario profundizar.

Una primera hipótesis es que el problema radique en las propias autoridades municipales, quienes poco informadas acerca de los alcances de las nuevas responsabilidades en materia de desarrollo económico, muestren cierto desconocimiento sobre el rol que les compete cumplir a sus instituciones y cómo hacerlo; o que sabiéndolo sientan desconfianza sobre la factibilidad y eficacia de las políticas municipales. Una segunda hipótesis es que las limitaciones provengan más bien de las propias estructuras organizativas de las municipalidades y de los funcionarios que están a cargo de ellas. En este sentido el problema podría estar en la debilidad de las oficinas DEL o en la poca formación y experiencia de los funcionarios encargados de cumplir esta tarea. Una tercera hipótesis podría estar en las expectativas de los actores económicos locales, quienes guiados por su sentido de oportunidad, presionan a la municipalidad para la atención a demandas específicas de sus organizaciones -o dirigencias- dejando de lado la posibilidad de una acción más estratégica. Como la municipalidad estaría operando más en base al cabildeo, presiones y atención a problemas específicos de grupos de interés, las políticas de desarrollo económico local terminan convirtiéndose en actividades puntuales y desarticuladas. De acuerdo a este contexto, la investigación ha tratado precisamente de encontrar respuesta a estas cuestiones, pensando en proponer medidas correctivas para resolver este problema de política social.

La presentación del informe de investigación está organizada en diez partes. En la primera se hace una breve presentación de la misma, sus antecedentes, finalidad y tipo de investigación. En la segunda está la introducción, en la cual se presenta el marco general y un apretado resumen de la investigación y sus principales hallazgos. En la tercera se realiza la presentación de la metodología utilizada y un breve esbozo de su aplicación en el proceso de campo. En la cuarta se realiza una presentación de las principales características socio-económicas de la provincia de Abancay, territorio al cual se refieren las políticas de la municipalidad provincial. En la quinta se presenta los principales sustentos teóricos de la investigación, en particular los referidos al desarrollo de capacidades para la gestión pública, la perspectiva psicológica de la percepción, el pensamiento y el comportamiento, los antecedentes y alcances del concepto de DEL, las principales experiencias desarrolladas en América Latina y el Perú y sus principales lecciones aprendidas. En la sexta se presenta el marco legal que sustenta las políticas de desarrollo económico local como competencias de los gobiernos locales en el Perú. En la séptima, se presenta el conjunto de hallazgos encontrados durante el proceso de investigación. Este capítulo, a su vez se encuentra subdividido en a) el nivel de convicción de las autoridades municipales sobre la importancia y factibilidad de las políticas de desarrollo económico local como responsabilidad de gobierno local; b) las capacidades institucionales para el diseño e implementación de las políticas de desarrollo económico local y; c) las expectativas de los actores económicos locales en relación con el rol de la municipalidad en la promoción del desarrollo económico local. En la octava, se presenta las principales conclusiones y recomendaciones que forman parte de producto de la investigación, que se derivan de las constataciones y experiencias del trabajo de campo, interpretadas a la luz de los alcances del marco teórico. Finalmente, las partes novena y décima se refieren a la bibliografía revisada en el proceso de investigación y los principales anexos, que pueden aportar algunos detalles adicionales sobre el trabajo realizado.

La investigación se fijó como objetivo la identificación de factores que limitan la gestión de autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Abancay para implementar de manera efectiva políticas de promoción del desarrollo económico local en el período 2007-2009. Esto se planteó a partir de las tres hipótesis descritas previamente. Se eligió a esta municipalidad por tratarse de un gobierno local de mediano tamaño, ubicado en el interior

del país, con antecedentes y experiencia previa en el tema. Los factores específicos sobre los cuales se centró la investigación fueron las percepciones de las autoridades municipales en relación al rol de la municipalidad en el desarrollo económico, las capacidades y experiencia de los funcionarios municipales y la opinión y expectativas de los actores económicos locales en relación al rol que le corresponde cumplir a la municipalidad en la promoción económica. La forma de investigación que se adoptó fue el estudio de caso, ya que se enfocó en la observación y análisis a profundidad de las condiciones institucionales en las que opera la municipalidad para el cumplimiento de su labor de promoción del desarrollo económico local. Los instrumentos utilizados para el levantamiento de la información de campo fueron las entrevistas no estructuradas, el grupo focal y la revisión documental.

La provincia de Abancay, ámbito geográfico al cual se refiere la investigación, se encuentra enclavada en pleno corazón de los andes, en la sierra sur central del Perú. Su territorio abarca una extensión de 3,447.13 km². Políticamente se encuentra dividida en 09 distritos y tiene una población de 96,064 habitantes. Su capital es la ciudad de Abancay, que a su vez es el centro urbano y económico más importante de la región y concentra el aparato administrativo de la región; también es el mayor centro comercial y de servicios. Aunque es una de las zonas consideradas más pobres en el país y fue una de las regiones más afectadas por el proceso de violencia política, que generaron una fuerte migración de la población rural hacia la ciudad, en los últimos años su economía parece haberse fortalecido, evidenciándose esto en el incremento de nuevas actividades económicas y pequeños negocios, vinculados principalmente con el crecimiento poblacional y su característica geoeconómica de "puerto terrestre", que la convierte en un dinámico lugar de paso de comerciantes, funcionarios públicos y trabajadores de las empresas mineras que operan en la región. Autoridades y actores económicos locales comparten un alto optimismo en relación con el potencial de crecimiento de la economía local, principalmente de la agricultura de exportación y desarrollo turístico.

La propuesta de Desarrollo Económico Local (DEL) emerge en el marco de la descentralización como una de las principales estrategias para enfrentar el problema de la falta de empleo e ingresos para la población, basada en un enfoque de gestión territorial. La hipótesis básica que sustenta la propuesta de DEL es que el territorio no sólo es un espacio físico donde se asientan las poblaciones sino que también está constituido por el

conjunto de relaciones culturales, sociales y económicas que establecen las personas, que lo convierten en un activo agente de transformación, constituyendo un actor importante en las políticas de desarrollo. En las últimas décadas, en América Latina y el Perú se han desarrollado diversas experiencias sobre DEL que sustentan la conveniencia y viabilidad de la propuesta, rescatan lecciones aprendidas e identifican un conjunto de limitaciones organizacionales e institucionales en la promoción del DEL desde los gobiernos locales. En el Perú, a partir del nuevo impulso a la descentralización se ha establecido un marco normativo promotor de los procesos de DEL.

La investigación logró constatar que en la Municipalidad Provincial de Abancay no existe una política institucional consensuada para la promoción del desarrollo económico local, sino más bien diversas visiones de sus autoridades y funcionarios quienes tienen diferentes percepciones sobre el rol de la municipalidad. En la entidad coexiste un enfoque orientado hacia el acondicionamiento territorial como estrategia para la atracción de inversiones externas, con otro basado en el apoyo a la organización de productores, fortalecimiento de capacidades técnico-productivas y articulación comercial. El primero privilegia las obras de infraestructura y servicios y basa su expectativa en el capital externo; el segundo pone el énfasis en las posibilidades de los productores y empresarios locales. No obstante, ambas posiciones se sustentan en ideas generales, sin mucha claridad en las metas, los plazos y las acciones necesarias para lograr los resultados deseados.

La investigación también pudo comprobar que el soporte institucional para la promoción del DEL es precario, reducido a una pequeña oficina municipal ubicada en la Gerencia de Promoción Social, con bajas capacidades y recursos que le impiden cumplir con solvencia sus funciones. El equipo encargado de la promoción del DEL, aunque no tiene la formación profesional básica en economía o negocios, ha recibido formación complementaria especializada, aunque aún cuenta con limitada experiencia de trabajo para cumplir con sus funciones. La gestión del área no se realiza de manera planificada ni articulada a espacios de concertación, sino que está reducida al desarrollo de actividades puntuales y esporádicas, definidas en base a demandas específicas y ocasionales de los actores económicos.

Otro de los aspectos que comprobó la investigación fue el optimismo existente entre los actores económicos locales respecto del crecimiento de la economía, basado principalmente en sus expectativas de apertura del mercado internacional para productos andinos y el desarrollo del turismo. Estas expectativas no se encuentran plenamente respaldadas por estudios técnicos. Los actores económicos de la provincia de Abancay tienen una visión crítica sobre el rol que cumple la municipalidad en la promoción del desarrollo económico y no asocian las obras de infraestructura como parte de estas políticas. Sus demandas se orientan directamente al desarrollo de sus negocios, es decir, al acceso a mercados, crédito, capacitación, asistencia, técnica, organización empresarial, información, etc. Un tema de reflexión que surge de la relación entre actores económicos y municipalidad es una cierta confusión entre intereses privados y públicos en las demandas de dirigentes de las organizaciones, que podrían estar aprovechando su condición de tales a favor de sus propios negocios. Otro tema es la persistencia de visiones asistencialistas en las propuestas de los actores económicos, expresadas en demandas permanentes de subsidios, sin una contraparte en términos de aporte al desarrollo local.

En general, la investigación realizada logró explorar en las interioridades de la gestión e identificar los principales factores que limitan actualmente la gestión de las políticas de desarrollo económico local en la Municipalidad Provincial de Abancay, en lo que va de la actual gestión edil.

3. METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA INVESTIGACIÓN

La preocupación que motivó la investigación fueron las limitaciones que parecen estar teniendo un gran número de municipalidades en el país para implementar planes y políticas para la promoción del desarrollo económico en sus territorios. Ello ocurre a pesar de existir un marco normativo establecido que orienta y exige su cumplimiento, y particularmente por haberse incrementado significativamente los recursos presupuestales de las municipalidades; inclusive muchas de ellas no llegan a ejecutar el total de su presupuesto.

La investigación estuvo orientada a indagar acerca de las condiciones institucionales en las que operan las municipalidades para el cumplimiento de su labor de promoción del desarrollo económico local. Para ello se requiere también conocer las percepciones de los actores económicos locales sobre lo que debería hacer la municipalidad en relación con el tema, razón por la cual se ha incluido una hipótesis sobre el particular.

El proceso de investigación se enfocó en la observación de las actitudes y percepciones de las autoridades municipales, el perfil profesional de los funcionarios, el funcionamiento real de la oficina de desarrollo económico, el uso de instrumentos de gestión, la capacidad institucional para la articulación y facilitación de procesos, así como en la opinión de actores económicos locales sobre el rol que debe cumplir la municipalidad.

Con los hallazgos de la investigación se logró obtener los elementos de juicios necesarios para proponer medidas de desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la institucionalidad local para la promoción DEL.

3.1 Objetivos de la tesis

General

- Identificar los factores que limitan la gestión de la Municipalidad Provincial de Abancay para implementar de manera efectiva políticas de promoción del Desarrollo Económico Local, en el período 2007-2009, a través de la realización de un estudio de caso, con la finalidad de identificar y proponer alternativas para el desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la institucionalidad local para la promoción DEL.

Específicos

- Indagar sobre las percepciones de las autoridades en relación al potencial de las políticas DEL para promover el desarrollo local.
- Determinar el nivel de competencias de los funcionarios municipales para el diseño e implementación de políticas de promoción del DEL.
- Indagar sobre las percepciones que tienen los actores económicos locales en relación al rol de la municipalidad en la promoción DEL.
- Proponer medidas orientadas al desarrollo de capacidades y fortalecimiento de la institucionalidad local para la promoción DEL.

La forma de investigación que se eligió para la investigación fue el *Estudio de Caso* debido a que el problema a investigar se encontraba definido en función a la reflexión sobre un tipo de actor y beneficiarios en particular, que en este caso son la Municipalidad Provincial de Abancay y los actores económicos del territorio. La estrategia metodológica que se consideró más adecuada para esta forma de investigación fue la *Cualitativa*, ya que la pregunta de investigación estuvo orientada a indagar de manera exhaustiva sobre las percepciones de las autoridades, nivel de competencias o capacidades -o deficiencia de capacidades- de los funcionarios municipales, así como a la percepción de los actores económicos de la provincia en relación con la política DEL. La forma de investigación y estrategia metodológica suponen el desarrollo de estrategias que permitan una mirada a profundidad sobre las capacidades del actor investigado y su acción en la política DEL. En este caso, la mirada está centrada en una institución, la municipalidad; un proceso, la política DEL y; un grupo beneficiario, los actores económicos.

3.2 Las etapas del proceso de investigación

- a) Identificación de la unidad de análisis, definición del universo y muestra

Se consideró realizar el estudio de la Municipalidad Provincial de Abancay, por tratarse de un gobierno local de mediano tamaño, ubicado en el interior del país, capital de región y con antecedentes y experiencia previa en la promoción del DEL.

Siendo ésta la unidad de análisis y las fuentes de información las autoridades y funcionarios de la Municipalidad Provincial de Abancay, así como un conjunto de actores económicos representativos de las actividades económicas urbanas y rurales de la provincia de Abancay.

Se eligió el método de muestreo no probabilístico, con la elección de la muestra por juicio o conveniencia. Se seleccionaron informantes de tres tipos de público: autoridades municipales, funcionarios municipales y actores económicos locales. Este último grupo se subdividió en dirigentes de organizaciones económicas y empresarios y productores urbanos y rurales.

b) Técnicas de recolección y definición de instrumentos

Se aplicaron tres tipos de instrumentos para el levantamiento de información de campo:

Entrevista no estructurada.- La principal técnica de recolección de información fue la entrevista no estructurada, teniendo en consideración que la investigación estuvo centrada en un tema muy poco investigado, sobre el cual existen limitados conocimientos y manejo del tema por parte de autoridades, funcionarios y actores económicos locales.

Grupo focal.- Una técnica complementaria fue la recolección de información mediante la realización de grupos focales o de discusión, en razón de que esta técnica nos permitió una triangulación de respuestas con otros entrevistados y bajo otra técnica, para la construcción de un consenso en relación con la opinión de actores económicos locales sobre el DEL: productores, empresarios del sector comercio y turismo, así como profesionales dedicados a la capacitación y asistencia técnica y microfinanzas.

Revisión documental y de contenido.- Se utilizó esta técnica para conocer el nivel de manejo del tema y la percepción de los formuladores y ejecutores de las mismas. La revisión documentaria se efectuó a los documentos de gestión: ROF, MOF, CAP y al Plan de Desarrollo Concertado de la Municipalidad Provincial de Abancay; así como información sobre el marco normativo del proceso de descentralización y la promoción del DEL. Además, se revisó información estadística y documental sobre licencias municipales, banco de proyectos, ficha RENAMU, registro de empresas mineras en la

región, etc. Se revisó asimismo documentación sobre propuestas de desarrollo económico como el Mapa de la Riqueza de la provincia de Abancay y el Plan Regional de Exportaciones de la Región Apurímac, entre otros. Complementariamente se realizó una selección de material cartográfico, tales como mapas de la provincia, carretera transoceánica, etc.

3.3 El proceso de campo

La identificación de actores locales se llevó a cabo de manera indirecta, a través de informantes locales contactos con anterioridad. Uno de ellos fue el Director del Centro de Investigación y Capacitación Campesina (CICCA), organización no gubernamental con casi 30 años de trabajo en la zona. La segunda persona que colaboró con el grupo fue la especialista de proyectos del Programa de Apoyo a la Descentralización en Espacios Rurales (APODER) de la cooperación suiza en el Perú. Con la sugerencia de ellos se procedió a elaborar el listado de personas para el grupo focal y las entrevistas estructuradas. En el caso de las autoridades y funcionarios municipales, se eligió en función a las responsabilidades establecidas en sus documentos de gestión (ROF, MOF). El contacto previo, con cada una de las personas seleccionadas se realizó de manera verbal, contándose con la aceptación individual de las mismas.

Las citas y reuniones con las personas seleccionadas para el grupo focal y las entrevistas no estructuradas se hicieron de manera escrita, por encargo de grupo de investigación, aunque a través de los contactos locales. En el caso de las autoridades municipales, las citas se establecieron de manera verbal, por sugerencia de los propios funcionarios municipales contactados. En este caso fue clave la colaboración del Gerente de Planificación y Presupuesto de la Municipalidad, quien se encargó de organizar las citas con el Alcalde y los otros funcionarios.

La aplicación de los instrumentos de recolección de información, es decir, el grupo focal con actores económicos, las entrevistas no estructuradas con autoridades, funcionarios municipales y actores económicos locales, así como el acopio de documentación se realizaron sin mayores contratiempos, lográndose cumplir en lo fundamental con las metas programadas. Luego de la aplicación de los instrumentos en campo, se procedió a integrar las notas de campo de cada uno de los integrantes del grupo, a fin de tener la

mayor información disponible, de manera centralizada, como paso previo al procesamiento de la misma.

Las entrevistas estructuradas se realizaron sin mayores contratiempos, habiéndose cumplido con las metas trazadas en el plan y cronograma de trabajo. Se tenía previsto realizar el levantamiento de información con 22 actores locales y se logró a un total de 23 actores, aunque con algunas ligeras diferencias entre públicos objetivos y actores específicos, que tuvieron que ser reemplazados.

Los contactos iniciales con cada una de las personas seleccionadas en la muestra se hizo a través de cartas de invitación personal, indicando los días que iba permanecer el grupo de investigación en la zona y solicitando que confirmaran de manera verbal su predisposición e indicarán el día, lugar y hora más adecuados para realizar las entrevistas. Se elaboró una agenda inicial de citas, que debieron ser ratificadas telefónicamente cuando el equipo de campo estuvo en la zona. Al respecto, cabe anotar que la mayoría de las citas se reprogramaron en día y hora, aunque sin causar mayores inconvenientes.

Los actores entrevistados fueron los siguientes:

Público	Informantes
Autoridades municipales	- Alcalde Provincial - Regidora Comisión Municipal DEL
Funcionarios municipales	- Gerente de Planificación y Presupuesto - Gerente de Desarrollo Económico y Social - Promotor División DEL - Responsable de la OPI
Actores Económicos Locales	- Empresario de leche y derivados - Dirigente de artesanía textil - Empresario de muebles de madera - Profesional de servicios no financieros - Gerente de servicios financieros - Consultor y ex Alcalde - Asesora externa de la Municipalidad

El trabajo de campo sirvió también para el acopio de información documental de la Municipalidad de Abancay del territorio de la provincia de Abancay. Se visitó diferentes órganos dentro de la municipalidad así como las oficinas de INEI y Dirección Regional de

Minería, a fin de contar con información actualizada sobre las principales actividades económicas de la provincia y la región.

Cabe anotar que la mayoría de la información pudo obtenerse en archivos virtuales, aunque hubo algunas que necesariamente tuvieron que ser fotocopiadas. Las instituciones visitadas y los documentos obtenidos en el trabajo de campo fueron los siguientes:

Institución	Documentos
Municipalidad Provincial de Abancay	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013 - Mapa de la Riqueza de Abancay - Manual de Organización y Funciones 2006 - Reglamento de Organización y Funciones 2006 - Cuadro de Asignación de Personal 2008 - Ficha RENAMU- INEI 2007 (física) - Padrón de licencias municipales para establecimiento comerciales 2008
Ministerio de Economía y Finanzas	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Integrado de Administración Financiera de Gobiernos Locales (SIAF-GL)
Dirección Regional INEI Apurímac	<ul style="list-style-type: none"> - Ficha RENAMU 2007 (web) - Censo de Población y Vivienda 2007 - Compendio Estadístico Región Apurímac
Dirección Regional de Minería de Apurímac	<ul style="list-style-type: none"> - Empresas Mineras Región Apurímac 2009

Una de las principales dificultades que se presentaron durante el trabajo de campo fueron los cambios en la programación de las citas, por factores circunstanciales y por estar la ciudad de Abancay en vísperas de su aniversario, lo que generó un cambio en las actividades de los actores. Sin embargo, es importante anotar que estas dificultades no afectaron de manera significativa los resultados del trabajo de campo.

Frente a las dificultades encontradas el equipo de investigación tuvo que tomar algunas decisiones a fin de garantizar los objetivos y metas de trabajo de campo. Los principales cambios efectuados en el trabajo de campo fueron:

- Identificación de nuevos actores.- En el desarrollo del grupo focal los actores mencionaron reiteradamente el trabajo que venía haciendo una ONG local, la Asociación para el Desarrollo Empresarial de Apurímac (ADEA), lo que nos llevó a buscar una entrevista no programada con esta entidad.

- Variación del método de levantamiento de información (entrevista escrita y grupal).- En el caso del empresario de muebles de madera, tuvo que viajar intempestivamente fuera de la región y no se pudo realizar la entrevista personalmente. Sin embargo, tuvo la cortesía de comunicarse con el grupo y ofrecer responder el cuestionario de manera escrita. Fue una interesante salida, que no había sido prevista con anterioridad.
- Reemplazo de actores ausentes (plan de contingencia).- Se optó por entrevistar al ex alcalde de Abancay, ante la eventualidad de no poder acceder al actual alcalde, ya que el trabajo de campo se realizó en días de visita del Primer Ministro a la ciudad de Abancay. Afortunadamente, se pudo realizar la entrevista sin contratiempo y por ello se incluyó la entrevista al ex alcalde dentro del grupo de profesionales locales, ya que se trata de un arquitecto con amplio conocimiento de la zona, que dirige una empresa consultora privada.

En líneas generales el trabajo de campo fue una experiencia aleccionadora y muy gratificante, de gran interés vivencial y enriquecedor desde el punto de vista profesional. Un detalle en cierta medida inesperado que no se puede dejar de mencionar fue la buena acogida y apertura de los actores económicos, que en todo momento respondieron con apertura las preguntas formuladas durante las entrevistas.

4. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA PROVINCIA DE ABANCAY

La provincia de Abancay es una de las siete que conforman el departamento de Apurímac, ubicado en la sierra sur central del Perú. Su territorio abarca una extensión total de 3,447.13 km². Políticamente la provincia está dividida en 09 distritos: Abancay, Curahuasi, Tamburco, Huanipaca, Cachora, Lambrama, Circa, Pichihua y Chacoche. Limita por el norte con la provincia de Andahuaylas, por el este con la Región



Cusco y la provincia de Cotabambas, por el sur con la provincia de Grau y la provincia de Aymaraes y por el oeste con la provincia de Andahuaylas.

Su territorio es típico de una zona montañosa, en el cual se alternan valles profundos y agrestes cumbres con altas punas y picos nevados. Su clima es variado, de acuerdo a los pisos de altitud: cálido y húmedo en las quebradas del río Apurímac y Pachachaca; templado y seco en las partes medias; frío en las partes altas y muy frío en las cumbres nevadas. La variación de la temperatura es muy significativa y aumenta con la altitud, tanto entre el día y la noche así como entre estaciones del año. Las precipitaciones son abundantes de diciembre a abril y el periodo de estiaje, con lluvias escasas de mayo a noviembre. En la época de lluvias, los huaycos, inundaciones y derrumbes ocurren con gran frecuencia, afectando constantemente las vías de comunicación.

La población total de la provincia asciende a 96,064 habitantes de los cuales el 63.3% reside en el área urbana y el 36.7% en la zona rural. Esto ocurre a pesar de que en su territorio se encuentra la ciudad de Abancay, principal centro urbano de la región Apurímac, que alberga a más del 50% de la población total. Demográficamente es una zona que ha estabilizado su crecimiento poblacional, con un promedio de 2.1 hijos por mujer (1.7 en el área urbana), un 18.6% de población migrante y una edad promedio general de 26.9 años, que se explica en parte por la alta población estudiantil universitaria (INEI, Censo de Población y Vivienda 2007).

Desde el punto de vista del desarrollo social, la provincia de Abancay se encuentra dentro de una de las zonas de mayor pobreza en el Perú; sin embargo su condición de capital le ha significado un mayor nivel de inversiones en infraestructura y servicios básicos que le brindan a su población relativas mejores condiciones de vida. Según el Mapa de Pobreza de FONCODES 2006, la provincia de Abancay se encuentra en el Quintil II de pobreza, con un Índice General de Carencias de 0.3506, el 30% de su población sin servicio de agua potable en su domicilio, 28% sin desagüe, 27% sin electricidad, una tasa de analfabetismo femenino del 27% y una tasa de desnutrición infantil del 37%. Estas cifras se ven ratificadas por el Índice de Desarrollo Humano del PNUD que ubica a la provincia de Abancay en el puesto 88 del ranking nacional, con un IDH general de 0.5603, una esperanza de vida al nacer de 68.6 años, una tasa de alfabetismo de 85.5%, una tasa de escolaridad de 91.0%, una tasa de logro educativo de 87.3% y un ingreso familiar per cápita de 201.4 soles mensual (Índice de Desarrollo Humano del PNUD, 2006).

La economía local de la provincia de Abancay se encuentra claramente influenciada por las actividades económicas urbanas, principalmente comercio, servicios y actividades profesionales, aunque a pesar de ello las tradicionales actividades agropecuarias mantienen un alto nivel de importancia. La Población Económicamente Activa asciende a 32,571 trabajadores, que es alrededor del 50% de la población en edad de trabajar (mayor a 14 años); de esta población el 65.5% son varones y el 35.4% son mujeres. El sector que ocupa la mayor cantidad de trabajadores son las actividades agropecuarias con el 30.4% de la PEA, seguido por el comercio con el 15.4% y la enseñanza (sector magisterial) con el 10.5%. Otros sectores con niveles de ocupación significativa son la construcción con el 6.9%, la administración pública con el 6.4% y transportes con el 5.3%.

Según los actores económicos locales las actividades económicas con mayor potencialidad son las agropecuarias y turísticas. Los principales cultivos son el maíz amiláceo, frijol grano seco, papa, maíz amarillo duro, anís y maíz choclo que en conjunto ocuparon el 75% de las 11,762 hectáreas que se cultivaron en el 2007 en la provincia. Sin embargo, los productos agrícolas con mayor valor bruto de producción por hectárea (VBP/HA) son el tomate (S/. 10,656), el maíz morado (S/. 8,133), maíz choclo (S/. 7,315), mango (S/. 6,793) y chirimoya (S/. 6,635) (SISAGRI 2007- MINAG). En general la oferta de productos agropecuarios está casi exclusivamente orientada a cubrir las necesidades

del mercado interno de la ciudad de Abancay y centros urbanos menores. Sin embargo, entre los actores locales existe una enorme expectativa sobre la apertura del mercado brasileño para la producción local con la construcción de la carretera interoceánica. En los últimos años han viajado varias misiones de empresarios locales hacia los Estados de Acre y Rondonia, identificando una alta demanda potencial por productos andinos. Otro mercado que genera expectativa es el mercado internacional de productos orgánicos, debido al liderazgo que ocupa el Perú en este rubro y al trabajo realizado por algunas organizaciones no gubernamentales locales en la formación de productores orgánicos. Actualmente en Abancay existe la Asociación de Productores Ecológicos del Valle de Abancay, que ofrecen productos ecológicos en la feria dominical de la ciudad hace varios años.

La provincia de Abancay cuenta con un gran número de atractivos turísticos como el Complejo Arqueológico de Saywite, el Puente Colonial de Pachachaca, la Casona de Patibamba, el Santuario Nacional Ampay y las aguas termo-medicinales de Cconocc (Curahuasi). Un atractivo turístico importante es la Ciudadela Inka de Choquequirao, que no obstante pertenecer a la provincia de La Convención (Cusco), su acceso más frecuente se realiza a través de los distritos de Cachora y Huanipaca. La oferta de servicios turísticos de la provincia está constituida por 184 empresas, de las cuales 35 son establecimientos de hospedaje, 139 restaurantes y 10 discotecas. El arribo de turistas a la región Apurímac –en su mayor parte a las provincias de Abancay y Andahuaylas- en el año 2006 fue de 152,697 de los cuales el 98% fueron nacionales y sólo el 2% provinieron de fuera del país. Del total de visitantes nacionales la mayoría fue de la propia región (43%), Cusco (22%) y Lima (21%). Del total de visitantes extranjeros, que fueron 3,318 turistas, el 58% provino de Europa y el 25% de Norteamérica (EEUU y Canadá).

En el plano institucional, la provincia de Abancay concentra el aparato administrativo de la región y es sede principal de las instituciones públicas; también es el mayor centro comercial y de servicios de la región, situación que le otorga ciertas ventajas en términos de posibilidades para la articulación de las acciones de las diversas instituciones y organizaciones de productores, así como de movilización de recursos para inversiones públicas y privadas. Cuenta con un escenario favorable para la definición de políticas públicas en una perspectiva de DEL. Se ha creado la Gerencia Municipal de Desarrollo Económico y Social, se ha elaborado el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia, se

cuenta con el Consejo de Coordinación Local (CCL) y se ha institucionalizado el Presupuesto Participativo como un mecanismo para la priorización de las inversiones públicas.



5. MARCO LEGAL PARA LAS POLÍTICAS DE PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Constitución Política del Estado

La Constitución Política del Estado de 1993 define el régimen económico del Perú como el de “una economía social de mercado”, dejando establecido con ello que el fin último de la economía es estar al servicio de la sociedad. Asigna al Estado el rol de orientación del desarrollo del país y las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Asimismo fija como funciones la estimulación a la creación de riqueza y la garantía a la libertad de trabajo y libertad de empresa, comercio e industria, velando por que las mismas no deben ser lesivas a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. Pone especial énfasis en la necesidad de brindar oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier tipo de desigualdad.

Reconoce de igual forma el pluralismo económico y la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa y establece el carácter subsidiario del Estado respecto a la actividad empresarial. Enfatiza en el hecho de que el Estado sólo puede desarrollar actividad empresarial, directa o indirecta, por “razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional”.

Ley N° 27680 “Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre la Descentralización”

La Ley de Reforma Constitucional, referida al Capítulo XIV del Título IV sobre la Descentralización en su Art. 95 amplía las competencias de los gobiernos locales en materia de desarrollo económico local, particularmente en lo referido a la aprobación del plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil, la creación, modificación o supresión de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, la reglamentación y administración de servicios públicos diversos, la planificación del desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, el fomento de la competitividad, las

inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local, el desarrollo y regulación de servicios turísticos.

Ley N° 27783: “Ley de Bases de la Descentralización”

La Ley de Bases de la Descentralización, en su Art. 6 establece como objetivos a nivel económico los siguientes:

- Desarrollo económico, autosostenido y de la competitividad de las diferentes regiones y localidades del país, en base a su vocación y especialización productiva.
- Cobertura y abastecimiento de servicios sociales básicos en todo el territorio nacional.
- Disposición de la infraestructura económica y social necesaria para promover la inversión en las diferentes circunscripciones del país.
- Redistribución equitativa de los recursos del Estado.
- Potenciación del financiamiento regional y local.

Ley N° 27972: “Ley Orgánica de Municipalidades”

La Ley Orgánica de Municipalidades establece en el Art. VI del Título Preliminar como responsabilidad de los gobiernos locales la promoción del desarrollo económico local, con incidencia en la microempresa y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

El artículo 33º faculta a los gobiernos locales a otorgar concesiones a personas jurídicas nacionales o extranjeras para la ejecución y explotación de obras de infraestructura o de servicios públicos locales. Esta decisión debe ser adoptada por acuerdo municipal en sesión de Concejo y se definen por mayoría simple.

El artículo 35º autoriza a los gobiernos locales a crear empresas municipales, con el voto favorable de la mitad más uno del número legal de los regidores. Dichas empresas deben tener como finalidad la prestación de servicios públicos municipales, tener en cuenta el principio de subsidiariedad del Estado y la estimulación de la inversión privada, creando

un entorno favorable para ésta. En ningún caso podrán constituir competencia desleal para el sector privado.

El artículo 71° faculta la creación de cajas municipales de ahorro y crédito, por una o más municipalidades provinciales y distritales, funcionando éstas con estricto arreglo a la legislación especial sobre la materia. Establece que no pueden concertar créditos con ninguna de las municipalidades del país.

El artículo 83° establece como funciones propias de las municipalidades la regulación de las normas respecto del acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de alimentos y bebidas, así como del comercio ambulatorio. Asimismo la construcción, equipamiento y mantenimiento, directamente o por concesión, de mercados de abastos, camales, silos, terminales pesqueros y locales similares y la realización de programas de apoyo a productores y pequeños empresarios locales. Igualmente la promoción de ferias de productos alimenticios, agropecuarios y artesanales, así como la creación de mecanismos de comercialización y consumo de productos propios de la localidad.

El artículo 86° establece como funciones el diseño de un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible y un plan operativo anual para implementarlo, la flexibilización y simplificación de los procedimientos de obtención de licencias y permisos, la realización de campañas para facilitar la formalización de las micro y pequeñas empresas de su circunscripción territorial y la concertación con el sector público y privado para la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local. En los municipios rurales concertar con las comunidades campesinas y articular las zonas rurales con las urbanas. En las municipalidades distritales ejecutar actividades de apoyo directo o indirecto a la actividad empresarial sobre información, capacitación, acceso a mercados, tecnología, financiamiento y otros campos a fin de mejorar la competitividad.

El artículo 126° autoriza a los gobiernos locales a formar un Instituto de Fomento Municipal para el Desarrollo Económico Local, para el fortalecimiento institucional de las municipalidades, que pueda absolver consultas técnicas, brindar información, llevar un banco de datos sobre iniciativas vecinales, realizar estudios estratégicos, etc.

El artículo 139° define como municipalidades rurales a las ubicadas en zonas cuya población urbana no es mayor al 50% de su población total.

El artículo 140° establece como competencias adicionales de las municipalidades rurales aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad, con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo.

Ley N° 28059: "Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada"

El artículo 2° asigna al Gobierno Nacional, a los Gobiernos Regionales y a los Gobiernos locales la función de promover el desarrollo de inversiones en las regiones para fortalecer el proceso de descentralización productiva del país, teniendo como principios el respeto a la iniciativa e inversión privada, la inversión del Estado orientada a la provisión de infraestructura básica, el carácter subsidiario de la actividad empresarial del Estado, la simplicidad de los procedimientos administrativos para la promoción de la inversión privada, la libre y leal competencia y las garantías a la estabilidad jurídica para la inversión privada.

El artículo 5 establece como funciones para la promoción de la inversión privada la definición de prioridades productivas en el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado, la gestión estratégica de la competitividad, la supervisión de las políticas de promoción de la inversión privada, la concertación público-privada, la formalización de las micro y pequeñas empresas y el desarrollo empresarial de las comunidades campesinas y nativas, la búsqueda de mercados internos y externos y la identificación de las trabas y distorsiones legales para la inversión privada.

El artículo 6° define como modalidades de participación de la inversión privada en proyectos públicos la venta de activos, concesión, asociación en participación, contrato de gerencia, joint venture, especialización de servicios (outsourcing) y otras permitidas por ley. No existen límites al contenido de estos contratos, salvo los que establece la Constitución y la ley.

El artículo 7º define como mecanismos para la promoción de la inversión privada en activos, empresas, proyectos, servicios, obras públicas de infraestructura y de servicios públicos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones y competencias a: 1) Oferta Pública, Licitación Pública o Concurso Público de Proyectos Integrales, cuando se presentan uno o más interesados en la ejecución del proyecto de inversión dentro del plazo de 30 días calendario y 2) Adjudicación o concesión directa, en caso no se haya presentado cuando menos un interesado en la ejecución del proyecto.

El artículo 8º dispone la creación de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada, como un órgano especializado, consultivo y de coordinación con el sector privado. Dichas agencias estarán integradas por representantes del gobierno regional o local respectivo y del sector privado representado por los gremios y asociaciones de productores y empresarios de la respectiva jurisdicción. En caso que una municipalidad distrital esté imposibilitada de crear una agencia, cumplirá la función la agencia de la municipalidad provincial a la que pertenece. La misma función cumplirán las agencias de los gobiernos regionales respecto de las municipalidades provinciales. Dos o más gobiernos locales y/o regionales pueden conformar agencias de promoción de la inversión privada.

El artículo 9º establece como atribuciones de la Agencias de Fomento de la Inversión Privada la proposición de planes de inversión y promoción de la inversión privada y las modalidades de asociación del capital privado con la inversión pública, la gestión de la imagen regional y local, con arreglo a su posicionamiento competitivo, la provisión de servicios económicos no financieros y de promoción de la competitividad, la proposición de procedimientos de simplificación administrativa, la difusión de la participación en los fondos concursables del FIDE, la proposición de convenios de diferimiento de pagos de tributos regionales y locales por el plazo máximo de un año, la promoción de la cooperación y asociación empresarial con la universidad local y los centros de investigación para la innovación productiva y la identificación de línea de financiamiento para proyectos innovadores, así como otras que se le asignen conforme a su naturaleza.

El artículo 10º dispone que las entidades públicas de los distintos niveles de gobierno en la región brinden el apoyo y la información necesaria para el funcionamiento eficiente de las Agencias de Fomento de la Inversión Privada.

El artículo 11^o establece como instrumentos para la promoción de las inversiones en las regiones al Plan de Desarrollo Concertado y los Presupuestos Participativos, el Banco Regional de Proyectos, la Relación con la Universidad y Centros Tecnológicos y Centros de Investigación y tecnología para el desarrollo regional y local.

En el Plan de Desarrollo Concertado se propone que contendrá un capítulo donde se establecerán los objetivos, lineamientos de política, metas y estrategias de mediano y largo plazo en materia de promoción de la inversión privada.

El Banco Regional de Proyectos será generado y administrado por la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional y contendrá y promoverá toda información económica y estadística de la región, las ideas e iniciativas de proyectos regionales y locales, la información de todos los proyectos de inversión pública de alcance nacional, regional y local del Banco de Proyectos del SNIP, los proyectos de inversión pública de alcance regional y local de interés para la inversión privada y los proyectos e iniciativas del sector privado que estén identificados y cuenten con el nivel de desarrollo adecuado.

En la relación con la Universidad y Centros Tecnológicos se propone desarrollar convenios de cooperación para identificar oportunidades de inversión, así como capacitación y perfeccionamiento de profesionales y técnicos competitivos.

Sobre los centros de investigación y tecnología se propone constituir alianzas estratégicas para la formación de éstos, con el financiamiento de las partes intervinientes y/o agencias de cooperación.

El artículo 15^o precisa que los gobiernos regionales y locales están facultados para evaluar y declarar la viabilidad de los proyectos de inversión pública de alcance regional y local respectivamente, en base a las normas del SNIP.

El artículo 18^o establece que PROINVERSIÓN es el organismo público encargado de brindar asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales que lo soliciten para el diseño y conducción de los procesos de promoción de la inversión privada.

6. MARCO TEÓRICO

6.1 Desarrollo de capacidades para la gestión pública

Según la plataforma *Alianza para el Impacto* "el desarrollo de capacidades es un proceso por el cual los individuos, grupos, instituciones, organizaciones y sociedades mejoran sus habilidades para identificar y alcanzar retos de desarrollo de una manera sostenible. La capacidad es entendida como una habilidad de individuos, organizaciones y sociedades para desempeñar funciones, resolver problemas, plantearse y lograr sus propios objetivos. En este sentido, es sobre las propias organizaciones de la sociedad y su voluntad, la visión, la cohesión y los valores para conseguir progresos a través del tiempo"³.

Sobre el concepto es importante resaltar que el desarrollo de capacidades no sólo está referido a las mejoras en las habilidades de las personas, en su dimensión individual, sino también a las organizaciones y aún a las propias sociedades, como entidades colectivas con intereses comunes, susceptibles de desarrollar capacidades.

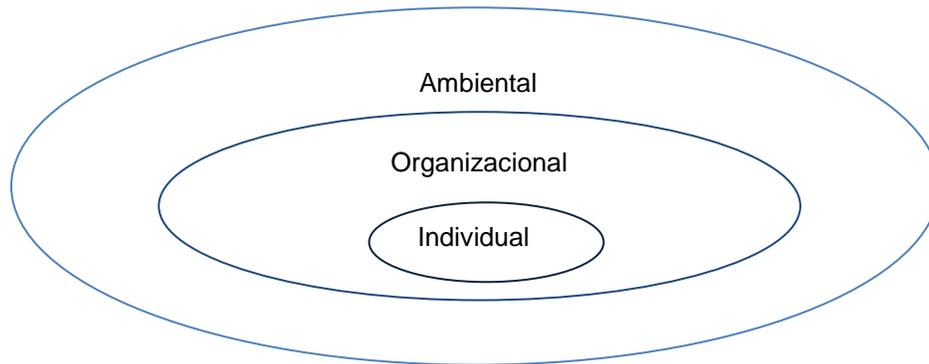
En este sentido, Matachi (2006)⁴ plantea al menos 3 niveles en la comprensión del proceso: el nivel individual, el organizacional y el ambiental.

- El nivel individual es el elemento más importante, ya que se convierte en la base de la capacidad organizacional. El nivel individual se refiere a la competencia que tienen las personas de proponerse objetivos y alcanzarlos usando sus conocimientos, habilidades, actitudes y valores.
- El nivel organizacional se refiere a todo aquello que influya en el desempeño de la organización, ya sean los recursos materiales (equipos, infraestructura), los procedimientos, la estructura, los estilos de gerencia y liderazgo, los recursos humanos con los que cuenta, entre otros.
- El nivel ambiental alude al contexto y las condiciones necesarias que permiten demostrar la capacidad, ya sea en los niveles individuales como organizacionales;

³ http://www.impactalliance.org/ev_es.php?ID=2943&ID2=DO_TOPIC

⁴ Atsushi Matachi (2006). Capacity Building Framework, UNESCO-IICBA. UNESCO. Mencionado en el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales, Secretaría de Descentralización de la PCM, 2009.

por ejemplo, el conjunto de leyes y políticas, reglas, prácticas y normas culturales, redes sociales, etc.



Niveles de capacidades (Tomado de Matachi, 2006)

La estrategia privilegiada –aunque no la única– para fomentar el desarrollo de capacidades son las actividades de capacitación, entendidas como “un proceso de enseñanza-aprendizaje (...) dirigido a objetivos predeterminados que modela la conducta del personal. El aprendizaje es cambio; si no hay cambio, no hay aprendizaje” (Hoshi, 2008).⁵

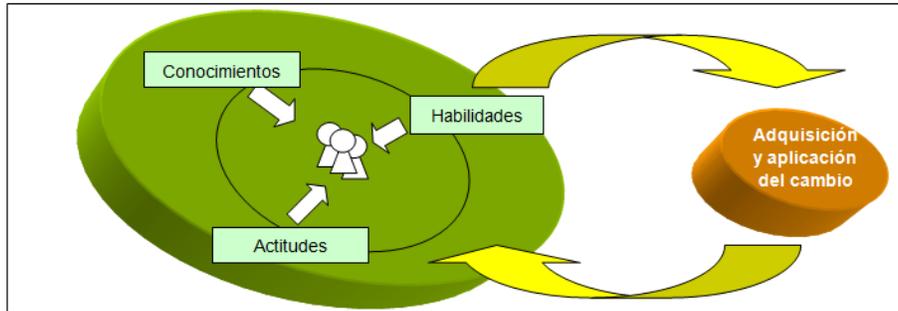
El resultado de la capacitación debe ser un cambio en el nivel de competencia de una persona. Spencer & Spencer definen la competencia como “una característica subyacente en el individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o a una performance superior en un trabajo o situación”. Asimismo Ernst & Young la definen como “la característica de una persona, ya sea innata o adquirida, que está relacionada con una actuación de éxito en un puesto de trabajo”⁶. Dicho de otro modo, las competencias de una persona para desempeñarse en determinado puesto de trabajo es el conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que muestra en relación con las funciones y responsabilidades que corresponden al puesto en mención.

Conviene distinguir este concepto de la definición de competencia como “atribución o facultad” de una organización para realizar determinada función.

⁵ Violeta Hoshi Espinoza, Gestión del Potencial Humano, Material de Estudio – Tema 4: Capacitación y Desarrollo personal, Maestría en Gerencia Social, PUCP.

⁶ Ambos conceptos citados en: Violeta Hoshi Espinoza, Gestión del Potencial Humano, Material de Estudio – Tema 1: Gestión del Potencial Humano, Maestría en Gerencia Social, PUCP

ENFOQUE POR COMPETENCIAS



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública, 2009

El proceso de adquisición o mejora de una competencia se realiza a través de una secuencia de momentos, en los cuales las personas toman conciencia de una situación o problema concreto, reflexionan sobre el mismo, analizan las posibilidades de superación, plantean diversas soluciones y adoptan una decisión de cambio. Al final, las decisiones adoptadas se convierten en prácticas permanentes de conducta.

Momentos del proceso de adquisición de competencias

Momentos	Descripción
<i>Observación y reflexión analítica</i>	Vivencia de una situación o problema concreto
<i>Formulación</i>	Formulación de soluciones, hipótesis y profundización de información
<i>Aplicación</i>	Ensayo de nuevas soluciones, de los conceptos que integran los saberes previos con la nueva información.
<i>Decisión</i>	Decisión de aplicar los nuevos saberes a su práctica cotidiana. Práctica renovada.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública, 2009

6.2 La perspectiva psicológica de la percepción, el pensamiento y el comportamiento

La percepción es el acto de toma de conocimiento de datos sensoriales del mundo que nos rodea. Como afirma Jaspers, es la "conciencia del objeto", a través de este mecanismo el hombre toma conocimiento del exterior o del propio mundo interior. Por consiguiente, este proceso psicológico, no implica solamente una mera copia de la realidad, es un proceso constructivo mediante el cual la persona interpreta los datos

sensoriales con intervención de su experiencia acerca de lo percibido, sus expectativas, sus predisposiciones personales, sus juicios y conceptos. De ahí que las inexactitudes perceptivas y los errores sean tan normales.⁷

El pensamiento es la asociación de ideas y símbolos que son generados por la percepción de un problema y se dirigen hacia un objetivo eficaz, se expresan a través del lenguaje o de la conducta. Los aportes de Luria postulan etapas sucesivas desde que el pensamiento aparece cuando hay un motivo apropiado que hace la tarea urgente y su solución esencial y cuando la persona se confronta a una situación para la cual no tiene una solución ya hecha, transcurre por la investigación de las condiciones del problema, la selección de alternativas de solución y de los métodos apropiados, el uso de códigos establecidos y aprendidos previamente, el descubrimiento de la respuesta y finalmente la comparación de los resultados obtenidos con las condiciones originales de la tarea. Existen numerosos estudios para la comprensión del pensamiento, sin embargo, este abarca innumerables problemas y cuestiones, no hay forma de explicar o describir todos sus tipos por su complejidad y misterio.⁸

El comportamiento consiste en la direccionalidad de los actos. Los actos voluntarios están condicionados por la voluntad bajo la vigilancia del yo. Según E. Bleuler las causas propiamente dichas se encuentran en las pulsiones, estarían entonces en las instancias instintivo-tendenciales y afectivas que al emerger en ocasiones entrarían en conflicto con el medio ambiente o con los valores culturales propios. El acto voluntario se ejerce luego de discernir sobre estas instancias.

Con la finalidad de tener una aproximación comprensiva sobre el despliegue de la conducta es necesario recurrir, en primer lugar, a los estudios sobre la Teoría del Desarrollo Cognitivo de Piaget, quien se preocupa por el desarrollo de la inteligencia en el niño o la niña individual conforme alcanza la cognición madura, la adaptación perfecta al ambiente y cierto conocimiento a través de una secuencia constante del desarrollo infantil irreversible y universal. Describe el proceso de la autorregulación, que comprende a su vez la asimilación y la acomodación, que es responsable de las transiciones ocurridas entre cada uno de los cuatro estadios de desarrollo cognitivo, es ésta la que

⁷ BELLOCH, Amparo (1995). "Manual de Psicopatología. 1° Ed. Madrid, Mc Graw Hill. Vol. 1, pp.

⁸ BELLOCH, Amparo Op.cit. 5

moldea la percepción, la formación del concepto y el comportamiento. Los niños alcanzan la inteligencia operacional formal hacia los 12 años y en adelante donde las operaciones logran mayor abstracción⁹.

En segundo lugar hacemos referencia brevemente a la Teoría del Desarrollo Moral de Kohlberg quien describe los niveles pre-convencional, convencional y post-convencional o autónomo, cada uno con estadios que ascienden en su totalidad del 01 al 07. Entre los estadios 4 y 5 los juicios morales son fundamentalmente emocionales, no racionales, ahí estaría la disolución de la rígida moralidad convencional socialmente orientada preparatoria a la filosofía centrada en los derechos individuales. El estadio 06 sigue siendo un ideal que debería alcanzarse y de hecho nunca se completa en la mayoría de personas. Sus detractores señalan, en contra de su afirmación, que cada cultura tiene sus propios valores, creencias religiosas, nociones de justicia y procedimientos para ordenar lo equivocado, no hay una realidad física subyacente común a todos en este dominio¹⁰.

En esa aproximación al comportamiento moral y sus causas la Teoría del Aprendizaje Social considera aprendidas la personalidad y la moralidad como parte de la socialización de los niños. Presta atención al lado cognitivo y afectivo de la moralidad (sentimientos de ansiedad, vergüenza y culpa); por otro lado brinda atención a la influencia del modelo parental y social. Ven el comportamiento y el razonamiento moral como algo relativo, a la familia que lo educa, a que diferentes culturas tienen valores y prácticas diferentes, y que además es específico de la situación que se vive¹¹.

La complejidad de los procesos implicados en el comportamiento de las personas son compatibles con la afirmación que a manera de la alegoría de la Caverna de Platón el cerebro humano interpreta la realidad de acuerdo a lo que le indican sus sentidos y evalúa sus respuestas conductuales en base a sus designios internos y al engranaje de la compleja estructura y funcionamiento del cerebro. El enfoque cognitivo "(...)" cree que la mente humana es bastante parecida a un ordenador, aceptando la entrada a través de la percepción, su almacenamiento en la memoria su procesamiento en el pensamiento y la actuación sobre ella en la toma de decisiones" (Thomas Hardy 1998) [Los otros procesos parciales psicológicos como la conciencia, inteligencia, atención, el afecto y las

⁹ Hardy Thomas (1998), Aprendizaje y cognición. Madrid: 4ª edición. Madrid: Prentice Holl, pp. 561.

¹⁰ Hardy Thomas, Op.cit. 7

¹¹ Hardy Thomas, Op.cit. 7

tendencias instintivas, participan igualmente de manera interrelacionada con los anteriormente descritos].

Este resumen apretado de la terminología utilizada a menudo en el presente trabajo de investigación espera inducir a la mayor comprensión de nuestros objetivos.

6.3 La propuesta de Desarrollo Económico Local

Tradicionalmente el desarrollo económico de los países ha sido asumido como una responsabilidad nacional agregada susceptible de ser logrado a través de grandes procesos económicos, preferentemente industriales. Para ello es requisito concentrar los esfuerzos de promoción en pocos y grandes centros industriales urbanos que reúnan las condiciones para generar economías de escala y ser eficientes y competitivos internacionalmente. Como la mayoría de los países en desarrollo no reúnen estas condiciones se requiere del concurso del capital transnacional para lograr este objetivo. El tema del desarrollo territorial es asumido -desde esta perspectiva- como una cuestión redistributiva y asistencial, necesaria en zonas donde no se reúnen los requisitos que exige el modelo de desarrollo económico.

El desarrollo económico local surge como una nueva forma de asumir el crecimiento sostenido de las economías desde una perspectiva territorial, alternativa a la visión de los modelos de crecimiento económico nacional, sectorial y centralizado. Al respecto, Francisco Alburquerque¹², uno de los principales estudiosos del tema, lo define como “un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias de cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio”¹³.

A diferencia de la visión tradicional del desarrollo económico local que siempre ha hecho un especial énfasis en la atracción y disponibilidad de recursos financieros, la nueva

¹² ALBURQUERQUE, Francisco, “Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo y territorio. En: Instituto de Economía y Geografía, Madrid, 2006

¹³ CEPAL, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina – Análisis comparativo, 2001

visión destaca que si bien ello es importante, no es suficiente para garantizar el desarrollo económico. La captación y movilización de los recursos financieros hacia la inversión productiva depende de otros factores básicos como la introducción de innovaciones en las actividades productivas y empresariales. Éstas pueden ser innovaciones tecnológicas, en métodos de gestión o sociales e institucionales. Las primeras están referidas a las innovaciones en los productos como nuevos materiales, mejora o diversificación de productos, etc. así como a los procesos productivos como nuevos equipos, instalaciones, línea de producción, etc. Las innovaciones a los métodos de gestión están referidas a mejoras en la organización de la producción o los procesos de trabajo. Las innovaciones sociales e institucionales están referidas al establecimiento de redes, formación de capital social, cooperación empresarial y concertación público-privadas, entre otros aspectos.

La visión del desarrollo económico también incorpora en su enfoque el análisis desde una perspectiva de los diversos capitales existentes en una economía local: 1) el capital natural, cultural y patrimonial entendido como la valorización del medio ambiente y los recursos naturales; 2) el capital social, entendido como la importancia del fortalecimiento institucional y de la sociedad civil así como de su participación en los procesos de desarrollo; 3) el capital humano, como la mejora en la calidad y el acceso a la educación, nutrición y salud, y; 4) el capital económico, entendido como la infraestructura y los servicios a la producción.

La hipótesis básica que sustenta la propuesta del desarrollo económico local es el enfoque de desarrollo territorial que supone que "el territorio no se reduce a simple espacio abstracto e indiferenciado, soporte físico de los objetos, actividades y procesos económicos, sino que es un agente de transformación social, constituyendo un actor fundamental en las políticas de desarrollo"¹⁴.

La concentración territorial de muchas pequeñas empresas especializadas en la fabricación de un producto o línea de producto constituye en conjunto un sistema productivo local que tiene el potencial de generar economías de escala, externas a las empresas pero internas al sistema productivo, así como la reducción de los costos de transacción. Históricamente estos sistemas productivos han mostrado una disposición

¹⁴ Alburqueque, Francisco "Desarrollo económico local: Estrategia de cooperación pública-privada, 2003

especial para facilitar las innovaciones mediante pequeños cambios y transformaciones que permiten a las empresas mejorar su posición competitiva en los mercados. Las relaciones entre las empresas permiten el intercambio no sólo de productos o servicios sino también conocimientos y pautas de comportamiento¹⁵.

Un sistema productivo local es más que una red de empresas especializadas en determinados productos ya que también está integrado por actores sociales que se rigen por normas sociales, políticas, legales y culturales que condicionan los cambios estructurales. En los sistemas productivos exitosos se producen entornos innovadores, posibles gracias a las relaciones formales e informales que se dan entre actores públicos y privados comprometidos con las actividades económicas.

Otra de las ventajas que ofrecen los sistemas productivos locales es su capacidad para utilizar los recursos humanos disponibles en su territorio. Existe cierta flexibilidad en el mercado laboral, que les permite ajustar el volumen de ocupación según la demanda estacional, como el caso de los trabajadores agrícolas o la mano de obra femenina. Asimismo en las pequeñas empresas, el antagonismo entre trabajadores y empresarios es menor ya que al estar más cerca de la realidad de la empresa la posición de los trabajadores se hace menos radical.

La competitividad de las economías locales se manifiesta en la competitividad de sus empresas, aunque no son lo mismo ya que la competitividad territorial requiere del concurso de las instituciones públicas y la sociedad civil, quienes participan también en la construcción de los entornos favorables para que éstas operen y se desarrollen. En este sentido las empresas locales muestran un conjunto de problemas y potencialidades que deben ser diagnosticadas en cada caso, a fin de determinar con precisión las acciones que son necesarias para su desarrollo.

La mayoría de las microempresas y pequeñas empresas -que constituye la característica más resaltante de los sistemas productivos locales- enfrentan un contexto de restricciones que en mayor o menor medida afecta las posibilidades de desarrollo económico en sus territorios. Dentro de las más importantes se encuentran la escasa información empresarial, bajo nivel de capacitación empresarial y tecnológica, dificultad para acceder

¹⁵ Op cit.

a financiamiento, baja innovación tecnológica, escasa calidad y diferenciación de sus productos, dificultades en la comercialización, escasa presencia y tradición exportadora, bajo grado de cooperación empresarial, informalidad y reducida sensibilidad ambiental.

Junto a estos problemas -propios de las empresas- existen también dificultades de las instituciones y actores encargados de apoyar el fomento de los procesos productivos como la dispersión y la duplicidad de acciones, ineficiencia, descoordinación entre entidades promotoras, falta de una visión común, visión asistencialista respecto de las pequeñas empresas, dificultad para que las empresas accedan a los servicios, burocratismo, sesgo a favorecer a las empresas exportadoras o más grandes, enfoque sectorial, falta de una evaluación de las políticas, entre otras.

Las políticas de desarrollo económico local son diferenciadas y dependen de la situación histórica, características internas, contexto y tipo de actores presentes en cada uno de los territorios. La definición de las políticas específicas, las estrategias, acciones y organización dependerán de las características específicas de los espacios locales donde se diseñe las mismas. En las experiencias de países desarrollados predomina un claro enfoque hacia el desarrollo de la competitividad sistémica, la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, mientras que en América Latina ha se notado cierto sesgo hacia tratar el tema desde un punto de vista asistencial y con iniciativas de carácter sectorial y centralista.

Las políticas de desarrollo económico local muestran asimismo determinadas fortalezas respecto de los modelos de economía abierta al permitir una mayor capacidad de reacción frente a los procesos de ajuste productivo, el incremento de la productividad, la gestión del empleo y las innovaciones tecnológicas, utilización de los recursos locales, el control social y el aprovechamiento de los procesos de descentralización. De otro lado, también contiene limitaciones como las deficiencias de marcos legales adecuados, debilidad de los actores locales, insuficiencia de recursos humanos calificados, reducidos territorios y dificultades en la coordinación interinstitucional.

6.4 Experiencias de Desarrollo Económico Local

Una de las principales investigaciones internacionales sobre experiencias municipales en la promoción del Desarrollo Económico Local fue realizada por el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) auspiciado por la Agencia Suiza de Cooperación al Desarrollo (COSUDE) en Bolivia¹⁶. Este proyecto sistematizó la experiencia de 10 municipios rurales de varias regiones del país en un periodo de 08 años y arribó a un conjunto de conclusiones y recomendaciones sobre las mejores estrategias municipales para promover el desarrollo económico en sus jurisdicciones.

Las experiencias se inician en 1994, con la dación de la Ley de Participación Popular y Descentralización Administrativa, durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Losada. Esta ley modifica la organización administrativa y funciones del Estado Boliviano, otorgando nuevas responsabilidades a las municipalidades, entre ellas la de promover el desarrollo rural, además de nuevas competencias en materia de educación, salud, saneamiento básico e infraestructura de transporte. La ley de Participación Popular transfiere parte de los recursos de coparticipación tributaria a los municipios incrementando sustancialmente sus presupuestos. Junto a ello se transfieren las competencias de planificación territorial e integral del desarrollo en sus respectivas jurisdicciones.

Hasta antes de la Ley de Participación ciudadana la responsabilidad de las políticas de desarrollo era exclusiva del gobierno central, quien influenciado por los modelos tradicionales de desarrollo, sustentaba sus estrategias en las grandes obras de infraestructura, con una orientación básicamente sectorial. Al lado de los grandes proyectos estaban las municipalidades, encargadas principalmente de la administración de servicios públicos, con muy escasos recursos.

Luego de promulgada la ley, los gobiernos municipales ejercieron sus nuevas competencias de manera espontánea, dispersa e incipiente producto de la poca experiencia en los nuevos temas de responsabilidad. Las principales acciones que desarrollaron en esta etapa se desarrollaron principalmente en tres grandes áreas: 1)

¹⁶ PADER-COSUDE "Análisis de las políticas de promoción económica en 10 municipios rurales de Bolivia", Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Rural, Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo, La Paz, 2003

Desarrollo de servicios, 2) Fortalecimiento de organizaciones empresariales, y 3) Articulación de actores locales. Los principales instrumentos utilizados para implementar estas políticas fueron préstamos de infraestructura y equipos, convocatoria a actores locales y aporte de recursos económicos municipales.

Principales enseñanzas

- ✓ El municipio rural constituye un espacio apropiado para el Desarrollo Económico Local
- ✓ Los gobiernos municipales han equivocado sus políticas de promoción del Desarrollo Económico Local
- ✓ Existe una débil y conflictiva institucionalidad a nivel municipal en la promoción del Desarrollo Económico Local.
- ✓ La planificación participativa no ha favorecido las demandas productivas.
- ✓ Las organizaciones empresariales rurales son débiles.
- ✓ Las ONG cumplen un rol muy importante en los procesos de promoción del Desarrollo Económico Local.
- ✓ Las dinámicas municipales frenan o facilitan las iniciativas locales.

Principales recomendaciones

- ✓ Construir una visión compartida de la promoción del desarrollo económico rural, que posibilite alcanzar acuerdos entre actores locales.
- ✓ Los gobiernos municipales deben cumplir ciertos roles en materia de promoción económica
- ✓ Se requiere contar con gobiernos municipales capaces de cumplir a cabalidad con sus roles en materia de promoción económica.
- ✓ Es imprescindible reconocer a los agentes económicos privados como los motores del desarrollo económico.
- ✓ Constituir el Directorio Local de Promoción Económica (DILPE).
- ✓ Las instituciones nacionales, departamentales, públicas y privadas deben orientar sus acciones bajo los principios de la promoción económica.
- ✓ Buscar la complementariedad entre las inversiones públicas y privadas para el desarrollo económico rural.

- ✓ El gobierno local debe incentivar y facilitar las inversiones privadas, las cuales se podrán efectivizar en el marco de un ambiente de concertación y de acciones de promoción económica.

Otra de las investigaciones interesantes sobre experiencias de promoción del desarrollo económico local fue realizada por el proyecto "Desarrollo económico local y descentralización administrativa en América Latina" de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL¹⁷. El proyecto tuvo como objetivo analizar las potencialidades que ofrece el número cada vez mayor de instituciones descentralizadas para que los gobiernos locales promuevan actividades de desarrollo económico local.

El estudio tuvo como principal motivación el reconocimiento de las limitaciones que están mostrando los procesos de descentralización para generar metas de eficiencia y equidad en los procesos de desarrollo. A pesar de haberse implementado procesos de descentralización política en nuestros países el desarrollo económico continúa aún siendo territorialmente concentrado e inequitativo, sin mostrar tendencias claras de su difusión a los distintos territorios.

Frente a esta problemática se realizó este esfuerzo de sistematización de diversos casos de desarrollo económico local en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú); recogiendo adicionalmente contribuciones de los ejemplos de España, Italia y Alemania.

Principales enseñanzas

- ✓ Enfoque integral y territorial del desarrollo, que permite visualizar potencialidades –y debilidades- en las relaciones sociales, la cultura y el medio ambiente local.
- ✓ Nuevos actores, nuevos instrumentos y nueva gestión para el desarrollo económico local, con el surgimiento de espacios de concertación, acuerdos de competitividad, alianzas público-privadas, etc.
- ✓ La descentralización ha abierto espacios para el desarrollo económico local.

¹⁷ CEPAL/GTZ, Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo, Proyecto Regional de Desarrollo Económico y Descentralización, Santiago de Chile, 2001.

- ✓ La importancia de la construcción de la institucionalidad local y la cooperación público-privada.
- ✓ La necesidad de intervenciones estratégicas de las administraciones locales en apoyo del desarrollo económico local.
- ✓ La modernización de la gestión pública local, que posibilita nuevas formas de intervención del Estado en los asuntos económicos de su territorio.
- ✓ La diversificación productiva local y la creación de nuevas empresas.
- ✓ La necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local.
- ✓ Los sistemas de información territorial para el desarrollo, como instrumento fundamental para gestionar la competitividad.
- ✓ La importancia de la cooperación inter-empresarial.
- ✓ Nuevo papel de los sindicatos como actores territoriales.
- ✓ Limitaciones de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local.

Principales recomendaciones

- ✓ La importancia de la construcción de la oferta territorial de servicios para las empresas según demanda de innovaciones del sistema productivo local
- ✓ El acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas
- ✓ Fomentar el asociacionismo empresarial
- ✓ Capacitación de recursos humanos y empleo en el mercado de trabajo local
- ✓ Vincular las universidades regionales y los centros de investigación y desarrollo a los sistemas productivos locales
- ✓ La dotación de infraestructuras básicas para el desarrollo económico local
- ✓ Coordinación interinstitucional eficiente
- ✓ Alentar una cultura local emprendedora
- ✓ Importancia decisiva de los pactos territoriales suprapartidarios
- ✓ La adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación

En el ámbito nacional también se han impulsado diversas experiencias de desarrollo económico local desde los gobiernos locales, siendo algunas de las más sistemáticas las

desarrolladas por el Consorcio Promoción Municipal para el Desarrollo Empresarial (PROMDE) conformado por el Ministerio de Trabajo y Promoción Social, la Fundación Suiza para el Desarrollo Técnico (Swisscontac), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (INICAM)¹⁸ en el marco de sus acciones de apoyo al desarrollo local. A partir de 1996 PROMDE promueve la constitución de las Unidades Municipales de promoción Empresarial (UMPE) como una estrategia para institucionalizar las políticas de desarrollo económico local en las municipalidades. A partir de su constitución, las UMPEs empiezan a implementar diversas iniciativas para la promoción de la actividad empresarial en sus espacios locales, con resultados igualmente diversos. A partir de 1999 PROMDE desarrolla el componente de sistematización de las mejores prácticas de la UMPEs en la promoción empresarial, a fin de identificar experiencias exitosas que puedan ser replicadas por otras municipalidades. Como parte de este proceso PROMDE consideró de importancia involucrar a los responsables de las UMPE en la sistematización de sus experiencias, para lo cual implementaron acciones de asistencia técnica a fin de lograr un buen registro y análisis de sus experiencias.

En el concurso del 2001 participaron 19 experiencias correspondientes a 16 municipalidades, de las cuales fueron premiadas las 04 más importantes y se otorgaron menciones honrosas a otras 04 experiencias, las que han servido para realizar el presente trabajo de síntesis de las principales lecciones aprendidas.

Principales enseñanzas

- ✓ Eliminación de barreras burocráticas para el acceso de empresas al mercado
- ✓ La concertación público-privada como motor del desarrollo económico local
- ✓ La asociatividad empresarial como herramienta de competitividad
- ✓ La articulación entre demanda y oferta laboral como estrategia para optimizar los recursos locales
- ✓ La importancia de la participación de los agentes económicos en el éxito empresarial
- ✓ La mejora de la calidad para el aprovechamiento de las oportunidades de mercado

¹⁸ CONSORCIO PROMDE, Modelo de Intervención Municipal para el Desarrollo Económico Local, Consorcio PROMDE: MITINCI-SWISSCONTAC-INICAM. Lima, 2000, pp. 108.

- ✓ La concertación y planificación como instrumentos de desarrollo económico Local
- ✓ La organización de la oferta como determinante de los buenos negocios

A fines del 2003 en el marco de las acciones de la Red Perú de Iniciativas para el Desarrollo Local un grupo de instituciones privadas interesadas en la promoción municipal del desarrollo económico local, con énfasis en zonas rurales, constituyen un espacio de acción conjunta dedicado a desarrollar propuestas para la promoción económica local. El consorcio está conformado por CARE-PERÚ, ITDG, la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) y la propia RED PERÚ de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local.

En el mes de febrero del 2004 este colectivo institucional organiza el Primer Encuentro Nacional de Experiencias de Promoción Municipal del Desarrollo Económico Rural. Se presentaron 42 experiencias de las diferentes regiones del Perú, siendo seleccionadas las 08 más destacadas las mismas que fueron presentadas y analizadas en el marco del Encuentro.

Principales enseñanzas

- ✓ La voluntad política y el liderazgo del gobierno local como aspectos básicos de una política de desarrollo económico local.
- ✓ La articulación entre las políticas de promoción del desarrollo económico local y los planes de desarrollo local concertados
- ✓ El desarrollo económico local demanda el protagonismo de la iniciativa empresarial privada.
- ✓ El aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de los espacios locales.
- ✓ La mejora de los ingresos y calidad de vida de la población como condición de sostenibilidad del desarrollo económico local
- ✓ La articulación de las políticas nacionales, regionales y locales en la promoción del desarrollo económico local.
- ✓ Los gobiernos locales presentan severas deficiencias para la promoción del desarrollo económico local.
- ✓ La globalización no es necesariamente negativa para el desarrollo económico local

- ✓ Un adecuado sistema de control, es un aspecto fundamental para lograr los objetivos en la promoción del desarrollo económico local.

Las experiencias presentadas coinciden en que la promoción del DEL como responsabilidad de los gobiernos locales es una tendencia internacional que se afirma en los últimos tiempos y que al respecto existe un buen número de experiencias alentadoras, pero que son procesos que recién están en inicio y requieren de un tiempo de maduración y, muy especialmente, del decidido apoyo de los gobiernos y las políticas nacionales. Las principales características de los procesos son el surgimiento en periodos de crisis económicas nacionales, en el marco de procesos de descentralización de la gestión pública, globalización de la economía y del acelerado desarrollo tecnológico y de las comunicaciones.

La investigación social sobre las políticas municipales para la promoción del Desarrollo Económico Local ha avanzado bastante en los últimos años, en América Latina y el Perú en particular, junto con el avance de los procesos de descentralización del Estado. No obstante, se puede notar que la mayoría de los estudios realizados han estado orientados a tener una mirada panorámica sobre la ubicación del tema en las políticas nacionales y la identificación de experiencias exitosas en la región, que permitan identificar características comunes de las mismas, susceptibles de ser replicadas al conjunto de los gobiernos sub-nacionales.

En este sentido se ha llegado a fundamentar la viabilidad y conveniencia de las políticas de DEL como modelo alternativo a los tradicionales modelos de desarrollo nacional, rescatar un grupo de experiencias exitosas y aleccionadoras e identificar un conjunto de debilidades institucionales comunes en la promoción del DEL desde los gobiernos locales. Dentro de estas últimas destacan algunas características internas de las gestiones locales tales como estructuras municipales inadecuadas, personal poco capacitado, líderes con visión asistencialista, actores económicos débiles, etc.

Uno de los principales puntos críticos en las políticas de promoción del Desarrollo Económico Local a nivel municipal es la estructura tradicional de la organización municipal y sus limitaciones de gestión. Las nuevas competencias y funciones demandan de instituciones fuertes y modernas. Sin embargo, encontramos a muchas municipalidades

con severas limitaciones tales como la escasez de funcionarios y la baja capacitación de los mismos, excesiva rigidez en la administración, carencia de instrumentos de gestión como áreas especializadas, catastro urbano y rural, plan estratégico, planes reguladores, programas de capacitación, etc.

Otro aspecto relevante observado es la débil estructura de control interno que existe actualmente en la mayoría de las municipalidades del país, la misma que con frecuencia suele estar divorciada de las disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de Normas Técnicas de Control, de las Normas Técnicas de Control dispuestas por la Contraloría General de la República (CGR). Esta ha sido una limitante importante para la implementación, supervisión, monitoreo y control de las políticas de promoción del DEL. En la actualidad la CGR, por motivos presupuestales, no cuenta mayormente con personal de auditoría: Jefes del Órgano de Control Institucional en las municipalidades provinciales y distritales que formen parte de su cuadro de profesionales de dependan económica y funcionalmente de ella. El personal a cargo de las Oficinas de Control Interno en las municipalidades, en su generalidad es personal contratado, que depende económica y funcionalmente de la propia municipalidad, perdiendo autonomía e independencia en su labor de control.

7. EXPOSICIÓN DE LOS RESULTADOS

7.1 Percepción de las autoridades sobre la factibilidad de las políticas de DEL

7.1.1 Grado de valoración que muestran las autoridades municipales sobre el rol del gobierno local en la promoción del desarrollo económico local

Uno de los primeros y más importantes indicadores para conocer la percepción de las autoridades en relación a la implementación de determinada política institucional -en este caso la promoción del Desarrollo Económico Local- es el grado de valoración que tienen éstas sobre su importancia dentro de la gestión municipal, así como su propia visión acerca del rol que le compete cumplir a la municipalidad. Del grado de convicción que tengan éstas dependerá en buena medida la decisión de priorizarla e implementarla, es decir, que se convoquen a actores públicos y privados, se constituyan espacios de concertación, se elaboren planes, se fortalezca la oficina municipal de promoción DEL y se destine recursos para este fin.

En el diálogo sostenido con el alcalde fue muy claro su énfasis en la ejecución de obras de infraestructura y servicios básicos, como condiciones básicas para atraer inversiones privadas y mejorar la rentabilidad de los negocios. En esta perspectiva se menciona, por ejemplo, la inversión pública en el mantenimiento de carreteras a través del Instituto Vial Provincial (IVP) por un monto de tres millones de soles, la carretera Huanipaca-Tacmara por un monto de un millón ochocientos mil soles, la carretera Abancay-Quisapata, por un millón de soles, la dotación de agua potable a 21 comunidades, la electrificación del 100% de comunidades rurales y la construcción de 15 km de pistas y veredas en la ciudad de Abancay. Con ello se espera generar condiciones para que se instalen nuevos negocios como el caso de Supermercados Peruanos S.A. (Plaza Vea) quienes estarían interesados en instalar un supermercado en la ciudad de Abancay.

Otro de los proyectos que genera expectativa en la autoridad es la construcción de la carretera interoceánica del sur, en el tramo Cusco-Nazca que abriría el mercado brasileño para productos de la región. Esta obra se encuentra en ejecución, a cargo de entidades del gobierno central, sin embargo la Municipalidad Provincial de Abancay está encargada de la construcción de la Vía de Evitamiento de la ciudad de Abancay. Otro proyecto

estratégico es construcción del aeropuerto de Abancay, el mismo que se encuentra en proceso de estudio. Asimismo, la Municipalidad Provincial de Abancay ha suscrito un convenio con el Ministerio de Vivienda para la elaboración del estudio del Plan de Desarrollo Urbano de la ciudad.

No obstante tener una visión centrada principalmente en el mejoramiento de la infraestructura, el alcalde menciona algunas acciones de promoción económica que están en la agenda municipal como la reubicación del campo ferial de la ciudad de Abancay, el apoyo a asociaciones de artesanas, la importancia del carnaval como producto turístico potencial y el acondicionamiento de la quebrada del río Mariño como zona de esparcimiento y recreación para las familias abanquinas. Dentro de las acciones concretas que está desarrollando actualmente la municipalidad está la compra de productos locales como leche fresca, fideos artesanales (tallarines hechos en casa) y cuyes beneficiados, destinados principalmente a los programas municipales del vaso de leche y comedores populares.

Por su parte, la regidora integrante de la Comisión Municipal de Desarrollo Económico, pone un mayor énfasis en los aspectos relacionados con la concertación inter-institucional y el fortalecimiento de capacidades de los pequeños y microempresarios de la zona. Coincide con el alcalde sobre el potencial económico de los fideos artesanales (tallarín hecho en casa) y el turismo, aunque resaltando los recursos arqueológicos e históricos de la provincia (Piedra de Saywite, Puente de Pachachaca y Ciudadela de Choquequirao¹⁹, entre otros). Uno de los aspectos igualmente enfatizados por la regidora es el desarrollo de la educación como uno de los componentes centrales de una estrategia de desarrollo turístico, como base para el fortalecimiento de la identidad y la calidad de los servicios. Otras potencialidades mencionadas por la regidora es la confección de trajes y tejidos típicos, expendio de comidas típicas, artesanías de huarango, así como orfebrería y hojalatería. Identifica un sector empresarial emergente alrededor de estas actividades, que requiere del apoyo municipal.

Como parte de los esfuerzos municipales para la promoción del desarrollo económico local menciona las coordinaciones con instituciones privadas (ONG), gobierno regional y

¹⁹ Aunque este complejo arqueológico se encuentra físicamente en la provincia de La Convención (Cusco) el mayor flujo de visitantes ingresa por el distrito de Cachora, que pertenece a la provincia de Abancay

entidades de cooperación internacional. Una de las instituciones con las que mantiene relaciones de coordinación es con la Cámara de Comercio de Abancay, especialmente para impulsar las acciones de ejecución de la carretera interoceánica. Como parte de las acciones directas menciona el apoyo de la municipalidad a la asociación de productores agroecológicos para instalen un punto de venta directo en el Mercado La Victoria, así como el apoyo a ferias agropecuarias en el valle de Pachachaca para la promoción de frutas como chirimoya y durazno. También menciona las compras municipales de fideos artesanales y cuyes para canastas navideñas de las instituciones públicas de la región.

Como podemos notar de las declaraciones de ambas autoridades –que difieren sustancialmente, a pesar de pertenecer a la misma agrupación política- se puede deducir que no existe una sola “visión institucional” de la Municipalidad Provincial sino más bien visiones personales de cada una de ellas. El alcalde tiene una visión más enfocada en la ejecución de obras públicas como carreteras, electrificación, infraestructura básica, es decir, su perspectiva está más orientada al acondicionamiento territorial como base para el desarrollo de las inversiones y los negocios. En cambio en el caso de la regidora su visión se orienta más bien al fortalecimiento de la organización y el desarrollo de capacidades.

Ambas autoridades coinciden en identificar el crecimiento urbano de la ciudad de Abancay -producido principalmente en las décadas pasadas como resultado del proceso de violencia política que sufrió la región- como un factor que ha contribuido a dinamizar las actividades económicas locales, principalmente de servicios (comercio, banca, restaurantes y hoteles, etc.). Este crecimiento urbano se debe principalmente al fenómeno migratorio provocado por el éxodo rural durante el periodo de violencia política cuanto por la creación de las 02 universidades locales (UTEA y UNAMBA) y la instalación de filiales de universidades nacionales (Alas Peruanas), que han convertido a Abancay casi en una “ciudad universitaria”. Ambas autoridades coinciden también en identificar la falta de profesionales con un alto nivel de calificación académica y profesional para asumir las funciones de promoción del desarrollo económico local en la municipalidad.

En cuanto a factores limitantes del desarrollo económico local, el alcalde identifica como uno de los más importantes el tema de la seguridad (inseguridad) ciudadana y propone una solución de carácter punitivo (reforzar los operativos policiales). En cambio la regidora

identifica la baja asignación presupuestal para las actividades de promoción económica, consecuencia de la priorización de “obras de cemento”. Nuevamente se nota las diferentes percepciones entre el alcalde y la regidora; el primero está más enfocado en la captación y promoción de inversiones públicas y privadas a través de proyectos. En cambio la regidora insiste en el tema de la asociatividad, desarrollo de capacidades y el trabajo directo con los actores económicos.

Un detalle importante que surge de la revisión documental es la constatación que la Municipalidad Provincial de Abancay no cuenta con un plan de desarrollo económico a pesar de contar con documentos de trabajo como el Plan de Desarrollo Provincial Concertado 2003-2013 elaborado durante la anterior gestión edil, así como con el Mapa de la Riqueza, que aunque no fueron concluidos en su oportunidad debieron constituir los puntos de partida para un Plan de Desarrollo Económico Local Concertado.

De la revisión general podemos concluir que el tema del desarrollo económico no está posicionado como una política prioritaria para la actual gestión municipal, observándose distintos y contrapuestos enfoques y formas de tratar el tema, así como algunas inconsistencias en la propia actitud de las autoridades al no contar con los instrumentos de gestión mínimos para definir sus políticas. Las declaraciones también podrían interpretarse como propuestas de soluciones personales o como simples declaraciones para salir del paso.

7.1.2 Nivel de importancia de la oficina de promoción DEL dentro de la organización municipal

Otro indicador clave para determinar el grado de importancia que tiene una función dentro de las prioridades políticas de una gestión municipal es la ubicación y jerarquía del órgano encargado de cumplirla, dentro de la organización municipal. Es posible deducir si las competencias y funciones en materia de desarrollo económico establecidas en la normatividad municipal tienen un correlato dentro de la organización interna, analizando la institucionalización de las mismas en los instrumentos de gestión interna, tales como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF) y Cuadro de Asignación de Personal (CAP).

El artículo 73º de la Ley Orgánica de Municipales (LOM), referido a las competencias generales de las municipalidades, establece como competencias en materia de desarrollo y economía local el planeamiento y dotación de infraestructura para el desarrollo local, promoción de la generación de empleo y el desarrollo de la micro y pequeña empresa urbana o rural, así como fomento de las inversiones privadas en proyectos de interés local, artesanía, turismo local sostenible y desarrollo rural.

El artículo 86º de la LOM, referido a las funciones específicas, dispone que las municipalidades provinciales deben diseñar un plan estratégico de desarrollo económico local y un plan operativo anual e implementarlo, simplificar los procedimientos de obtención de licencias y permisos en el ámbito de su jurisdicción, mantener un registro de las empresas que operan en su jurisdicción y concertar con el sector público y privado la elaboración y ejecución de programas de apoyo al desarrollo económico local sostenible en su espacio territorial.

El artículo 28º de la LOM, referido a la estructura orgánica administrativa menciona que la estructura orgánica municipal básica de la municipalidad comprende en el ámbito administrativo, a la gerencia municipal, el órgano de auditoría interna, la procuraduría pública municipal, la oficina de asesoría jurídica y la oficina de planeamiento y presupuesto; ella está de acuerdo a su disponibilidad económica y los límites presupuestales asignados para gasto corriente. Los demás órganos de línea, apoyo y asesoría se establecen conforme lo determina cada gobierno local.

En este sentido, el marco normativo para la creación y funcionamiento de las áreas de desarrollo económico local se encuentra claramente definido. Dado el carácter exclusivo de las competencias y funciones la existencia de la oficina de promoción del Desarrollo Económico Local tiene carácter obligatorio, especialmente en el caso de tratarse de una municipalidad provincial capital de región. En el caso de la Municipalidad Provincial de Abancay, las funciones de promoción del desarrollo económico provincial se encuentran a cargo de la División de Desarrollo Económico Local, órgano dependiente de la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico, ubicado en el cuarto nivel dentro de la jerarquía administrativa de la entidad municipal.

Según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), aprobado en el año 2005, el órgano encargado del Desarrollo Económico Local, solo alcanza el nivel de División, y se encuentra dentro de las cinco (05) Divisiones que conforman la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local. Asimismo, se aprecia que las funciones de la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local dispuestas en el Manual de Organización y Funciones, no contempla las funciones dispuestas en el Reglamento de Organización y Funciones, respecto a la promoción del Desarrollo Económico Local, generando limitaciones de orden administrativo y de gestión en perjuicio del cumplimiento de la LOM y de la propia localidad.

El sesgo de la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local, a pesar de su buen nombre, se encuentra especialmente concentrado en la labor de asistencia y desarrollo social, relegando a un segundo plano las tareas de promoción al desarrollo económico local. Esto puede apreciarse claramente en el ROF, que en su artículo 90º, referido a las funciones de la Gerencia la define como “el órgano de línea, responsable de dirigir y ejecutar las políticas en el área del desarrollo humano, a través de la concertación y la participación ciudadana, teniendo como eje principal de su trabajo la promoción de capacidades necesarias para el desarrollo local” sin mencionar explícitamente las funciones de promoción económica.

La Gerencia de Promoción Social tiene a su cargo las siguientes divisiones:

- División de Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación
- División de Participación Ciudadana.
- División de Desarrollo Económico Local
- Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA)
- Oficina Municipal de Atención a Personas con Discapacidad (OMAPED)

En el artículo 98º del ROF se establece que la División Económico Local es el órgano que se encarga de promover y facilitar la actividad empresarial y turística de la provincia, cuyas funciones y atribuciones son:

- Planificar, ejecutar y supervisar las acciones referidas al desarrollo económico empresarial de la mediana, pequeña y microempresa: productivas y de

- transformación, comercio, turismo y servicios, agrícola y pecuaria, de toda la Provincia.
- Promover mecanismos de mejoramiento de la competitividad y la productividad en el ámbito de la provincia en coordinación con las municipalidades distritales.
 - Promover la integración económica de las comunidades y espacios rurales en el ámbito de la provincia en coordinación con las municipalidades distritales.
 - Coordinar sus acciones con los gremios empresariales, asociaciones de productores y otras organizaciones de la Provincia, propiciando el asociativismo y la cooperación mutua.
 - Organizar eventos y ruedas de negocios con empresarios nacionales y extranjeros interesados en invertir en la Provincia.
 - Formular y promover Planes y estrategias orientados al desarrollo económico.
 - Organizar talleres y eventos de capacitación en Desarrollo Económico Local y el Turismo
 - Promover proyectos de fomento a la inversión privada en turismo
 - Formular y promover proyectos de fomento empresarial y del empleo u otros inherentes a sus atribuciones.
 - Proponer políticas, formular, ejecutar y supervisar planes para el desarrollo del sector empresarial, comercial y agropecuario en toda la provincia, vinculados a la mediana, micro y pequeña empresa
 - Promover el desarrollo de capacidades de los micros y pequeños empresarios orientado a mejorar la gestión de sus empresas.
 - Formular participativamente el Plan Provincial de Turismo.
 - Formular participativamente el Plan Provincial de promoción de la micro y pequeña empresa.
 - Coordinar y promover la inversión privada en actividades industriales y comerciales.
 - Promover y fortalecer la mesa temática de desarrollo económico local, como espacio de concertación de recursos, proyectos y acciones para el desarrollo del sector.
 - Acopiar y organizar la información industrial, turística y comercial de la provincia, como soporte para la formulación de proyectos.
 - Otras funciones que se le encargue.

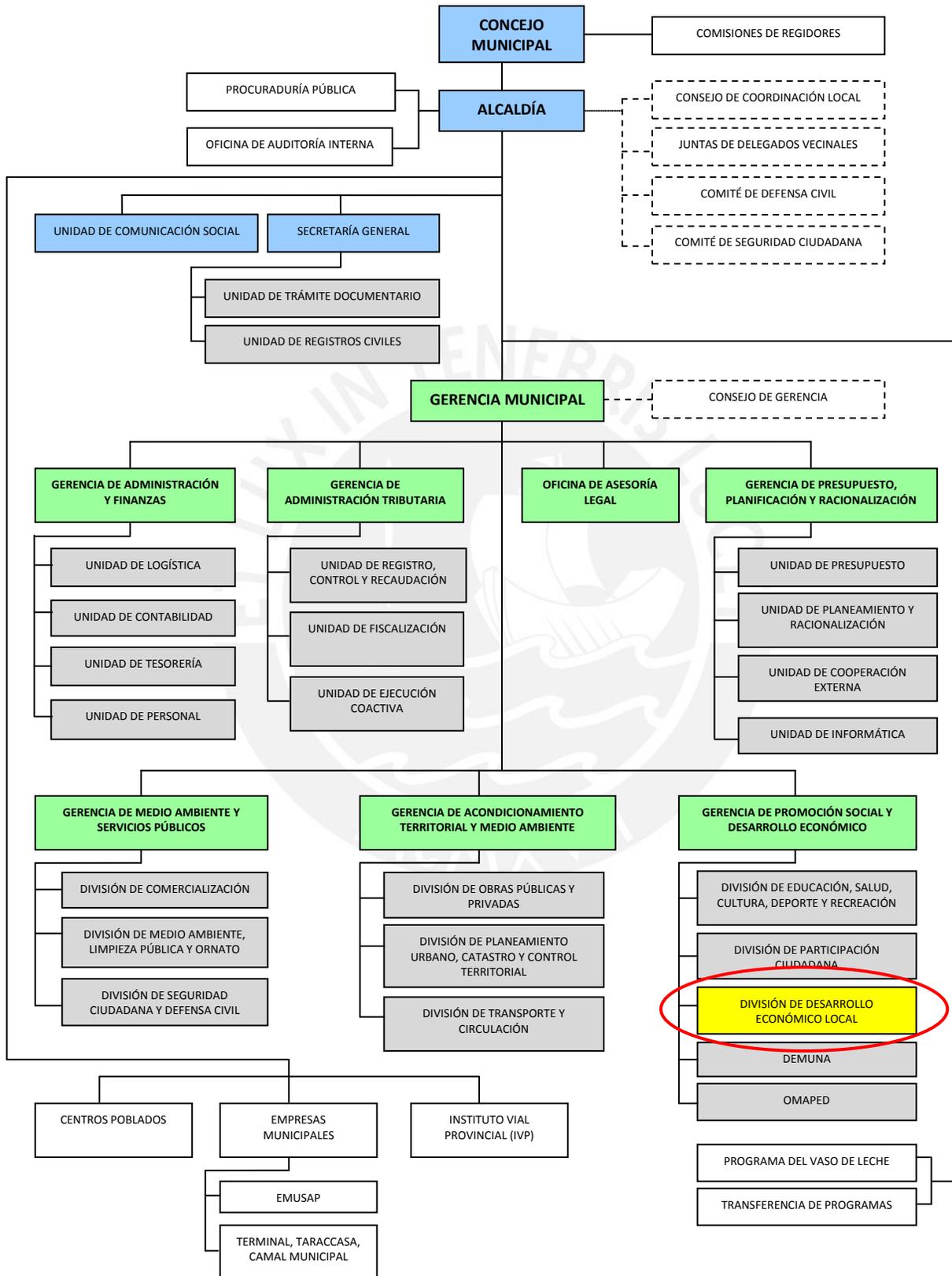
De conformidad al Cuadro para Asignación de Personal (CAP) del año 2008, la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local se encuentra a cargo de un Director

de Programa Sectorial III/F4 (consignado con el N° 229) con el Cargo Estructural de Gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico Local. Asimismo, según el CAP la Jefatura de la División de Desarrollo Económico Local está a cargo de un Director del Programa Sectorial II (consignado con el N° 231) con el Cargo Estructural de Jefe de Desarrollo Económico Local. El Promotor Social se encuentra consignado en el CAP N° 232, Nivel STB.

Otro de los aspectos observados de la División del Desarrollo Económico Local, es su nivel de equipamiento mínimo, expresado en el limitado personal número de personal que dispone, que no corresponde a la importancia que le otorga la Ley Orgánica de Municipalidades y diversas normas del proceso de descentralización. La oficina fue creada hace 04 años y actualmente cuenta con un nivel de equipamiento bastante precario, principalmente por motivos presupuestales. Se encuentra ubicada al ingreso de la municipalidad; físicamente está constituida por un ambiente de aproximadamente 12 m², dividido en dos espacios con material provisional. La secretaria comparte el mismo ambiente con el gerente y en la parte externa de la división se encuentra un promotor. Cuentan con 03 computadoras e igual número de sillas. No disponen de vehículo de transporte automotor asignado exclusivamente. Aparentemente no existe la voluntad institucional para implementar y equipar la oficina, a pesar de que existen propuestas para ello.

De lo observado en el análisis de la función de desarrollo económico dentro de la estructura organizativa de la Municipalidad Provincial de Abancay se puede concluir que el tema no se encuentra dentro de las principales prioridades de la actual gestión municipal. La función está encargada a una unidad operativa de cuarto nivel en la jerarquía institucional, sus competencias no se encuentran muy bien definidas en los instrumentos de gestión (ROF, MOF) y se le asigna sólo dos plazas permanentes dentro del CAP.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ABANCAY



7.1.3 Presupuesto municipal destinado a financiar proyectos DEL 2007-2009

Otro de los indicadores que puede proporcionar evidencias sobre el grado de valoración que tienen las autoridades municipales en relación al desarrollo económico local es la asignación presupuestal que le otorgan al órgano encargado de la función -la División de Desarrollo Económico Local- para el cumplimiento de su misión. Al respecto cabe anotar que actualmente la Municipalidad Provincial de Abancay no cuenta con instrumentos de planificación (Plan Estratégico Institucional, Plan Operativo Anual, Sistema de Monitoreo y Evaluación, etc.) que permitan visualizar y evaluar adecuadamente las prioridades en las políticas institucionales. En este sentido el principal instrumento de gestión financiera con que cuenta la municipalidad es el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y Presupuesto Institucional Modificado (PIM), a través del cual es posible tener una aproximación de las prioridades institucionales.

Asimismo resulta importante resaltar que la estructura funcional programática del presupuesto de la Municipalidad Provincial de Abancay no permite determinar con especificidad qué gastos se orientaron para la promoción DEL, en el sentido estricto del concepto, debido a que no existe dentro de esta estructura un componente explícito para el DEL. Sin embargo, con la información disponible en el Sistema Integrado de Administración Financiera para Gobiernos Locales (SIAF-GL) del MEF, se ha realizado una aproximación sobre el grado de importancia de las autoridades municipales en términos de presupuestos orientados a la promoción DEL. Según el SIAF-GL la ejecución presupuestal de la Municipalidad Provincial de Abancay durante el periodo 2007-2009, correspondiente a la actual gestión municipal, fue la siguiente:

PRESUPUESTO DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ABANCAY 2007-2009
(Nuevos soles)

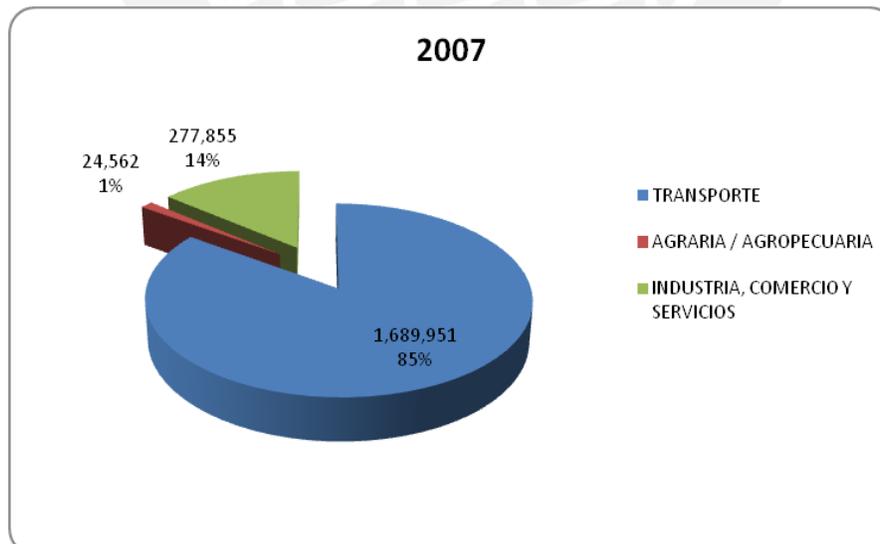
FUNCIÓN	2007	2008	2009
PRESUPUESTO TOTAL	12,310,005	14,825,247	19,348,165
PRESUPUESTO DE INVERSIONES	2,702,241	4,506,657	7,153,583
PRESUPUESTO DESARROLLO ECONÓMICO	1,992,368	3,498,081	5,038,143
TRANSPORTE	1,689,951	3,459,771	4,798,142
AGRARIA / AGROPECUARIA	24,562	38,310	240,001
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	277,855		

Presupuesto 2007

El presupuesto total asignado a la Municipalidad Provincial de Abancay en el año 2007 (PIM) fue de 12'310,005 nuevos soles, de los cuales 2'702,241 nuevos soles (22.0%) se destinaron para financiar inversiones. Del presupuesto general de inversiones 1'992,368 nuevos soles (73.3%) se destinaron a funciones relacionadas con el desarrollo económico, principalmente transporte, agraria e industria, comercio y servicios. Cabe anotar que del total del presupuesto en estas tres funciones 1'689,951 nuevos soles (84.8%) se destinó a transporte; 277,855 nuevos soles (13.9%) a industria, comercio y servicios; y sólo 24,562 nuevos soles (1.5%) fueron orientados al financiamiento de proyectos agrarios.

Los presupuestos asignados a las funciones relacionadas con el desarrollo económico estuvieron asignados a 05 proyectos de transporte (trochas carrozables, puentes, pistas y veredas), 02 proyectos de comercio (construcción y mejoramiento de mercados) y un solo proyecto agrario (mejoramiento de pequeñas irrigaciones).

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL EN FUNCIONES RELACIONADAS AL DESARROLLO ECONÓMICO - 2007

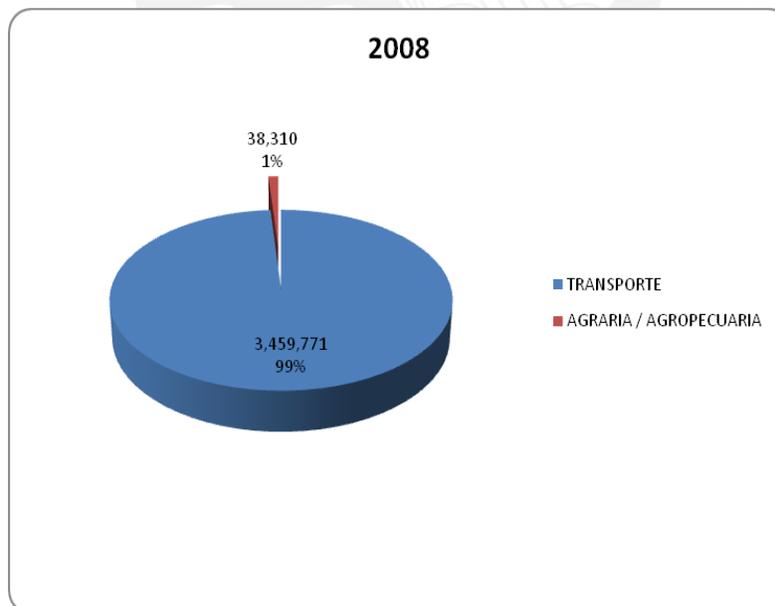


Presupuesto 2008

El presupuesto total asignado a la Municipalidad Provincial de Abancay en el año 2008 (PIM) fue de 14'825,247 nuevos soles, de los cuales 4'506,657 nuevos soles (30.4%) se destinaron para financiar inversiones. Del presupuesto general de inversiones 3'498,081 nuevos soles (77.6%) se destinaron a funciones relacionadas con el desarrollo económico, específicamente a transporte y agraria. Cabe anotar que del total del presupuesto en estas dos funciones 3'459,771 nuevos soles (98.9%) se destinó a transporte y sólo 38,310 nuevos soles (1.1%) se orientó al financiamiento de proyectos agrarios.

Los presupuestos asignados a las funciones relacionadas con el desarrollo económico estuvieron asignados a 33 proyectos de transporte (trochas carrozables, puentes, pavimentación de pistas y veredas, remodelación de calles, etc.) y solo 02 proyectos a proyectos agrarios (apoyo a la producción agropecuaria, y vivero frutícola).

DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL EN FUNCIONES RELACIONADAS AL DESARROLLO ECONÓMICO - 2008

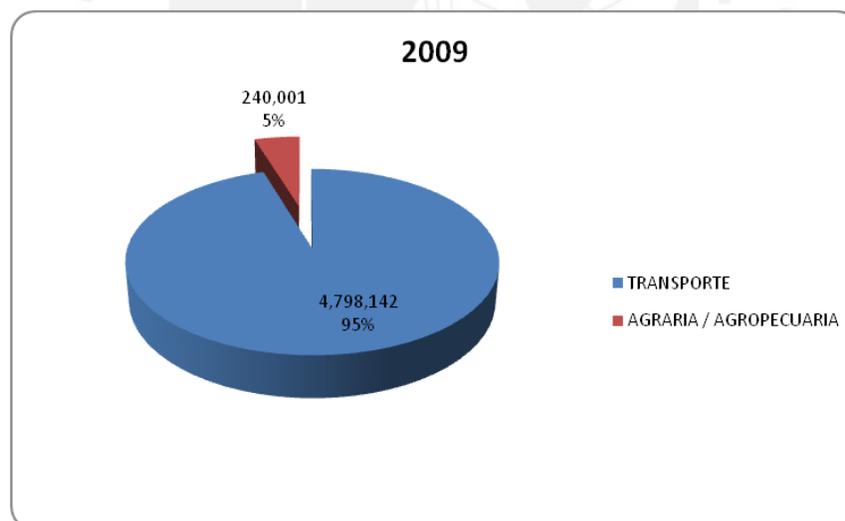


Presupuesto 2009

El presupuesto total asignado a la Municipalidad Provincial de Abancay en el año 2009 (PIM) fue de 19'348,165 nuevos soles, de los cuales 7'153,583 nuevos soles (37.0%) se destinaron para inversiones. Del presupuesto general de inversiones 5'038,143 nuevos soles (70.4%) se destinaron a funciones relacionadas con el desarrollo económico, específicamente a transporte y agraria. Cabe anotar que del total del presupuesto en estas dos funciones 4'798,142 nuevos soles (95.2%) se destinó a transporte y 240,001 nuevos soles (4.8%) se orientó a proyectos de desarrollo agropecuario.

Los presupuestos asignados a las funciones relacionadas con el desarrollo económico estuvieron asignados a 33 proyectos de transporte (trochas carrozables, puentes, pavimentación de pistas y veredas, remodelación de calles, etc.) y solo 02 proyectos agrarios (apoyo a la producción agropecuaria, y vivero frutícola).

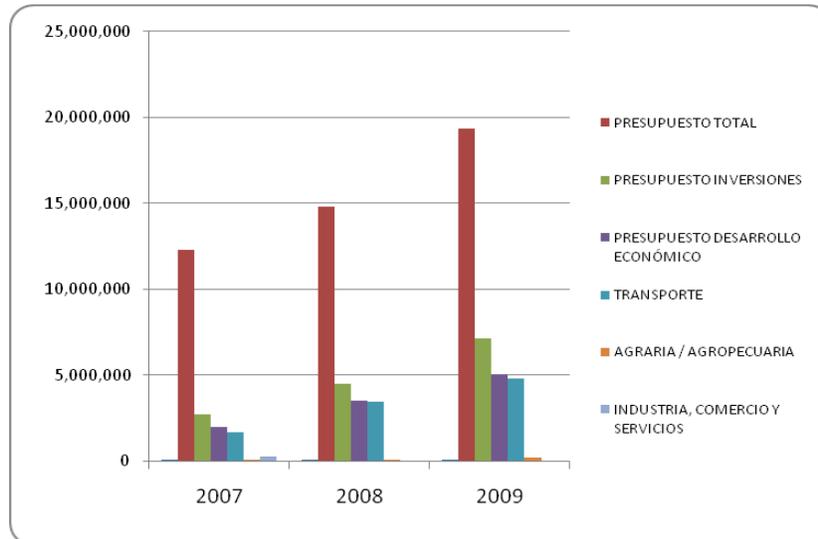
DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTAL EN FUNCIONES RELACIONADAS AL DESARROLLO ECONÓMICO - 2009



Tendencias en la asignación presupuestal

En líneas generales se puede apreciar tendencias muy definidas en la asignación del presupuesto municipal durante el periodo 2007-2009. Mientras que el presupuesto municipal general se incrementó en 57.71%, el presupuesto general de inversiones lo hizo

en 164.73% y el presupuesto en funciones relacionadas al desarrollo económico en 152.87%. Para el mismo periodo, los gastos corrientes se incrementaron en sólo 26.9%.



En cuanto a la distribución presupuestal es el sector transporte es el que concentró casi la totalidad del gasto de inversiones, con más del 95% en los dos últimos años, evidenciando muy claramente la prioridad en la asignación del gasto.

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO ENTRE SECTORES ECONÓMICOS 2007-2009

FUNCIÓN	2007	2008	2009
AGRARIA / AGROPECUARIA	1.2%	1.1%	4.8%
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	13.9%		
TRANSPORTE	84.8%	98.9%	95.2%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%

Este énfasis también se ve reflejado en el número de proyectos, con un total de 65 proyectos de transporte, 05 agropecuarios y sólo 02 de industria, comercio y servicios.

NÚMERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO 2007-2009

FUNCIÓN	2007	2008	2009
TRANSPORTE	5	35	25
AGRARIA / AGROPECUARIA	1	2	2
INDUSTRIA, COMERCIO Y SERVICIOS	2	0	0
TOTAL	8	33	27

7.2 Capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas para la promoción DEL

7.2.1 Perfil profesional de los funcionarios de la oficina de Desarrollo Económico Local

Uno de los factores claves para explicar el nivel de eficiencia y eficacia con la que se gestiona una institución o una política social es el nivel de competencias –entendida como capacidades de las personas- que tienen las personas para el cumplimiento de determinadas funciones, actividades o tareas dentro de una organización. Tal como sostiene la profesora Violeta Hoshi en el curso sobre Gestión del Potencial Humano de la MGS-PUCP “el éxito de las instituciones u organizaciones depende en gran medida de lo que las personas hacen y cómo lo hacen” (Hoshi, 2009). Desde esta perspectiva “es cada vez más evidente que el logro de la misión organizacional, la satisfacción de los usuarios y las ventajas competitivas en el mundo de los negocios está en manos de las personas que laboran. Es decir, dependen de las personas para conseguir sus objetivos (...) En el caso de las organizaciones sin fines de lucro la ventaja competitiva puede entenderse como la capacidad para cumplir con la misión para la que fue creada” (Ídem).



En la Municipalidad Provincial de Abancay no existe una política de gestión de recursos humanos desde un enfoque de vista moderno sino que esta función según la estructura orgánica, se encuentra asignada a una unidad operativa de la Gerencia de Administración y Finanzas, en la Unidad de Personal. Esta oficina entiende el manejo del personal como una labor eminentemente administrativa, de

elaboración de planillas, control de asistencia, vacaciones, permisos, etc. En este sentido, no existe dentro de la municipalidad una política institucional para la planeación, reclutamiento, selección, contratación, inducción y entrenamiento, así como para la evaluación del personal de la entidad, razón por la cual es muy difícil medir el grado de desempeño de los trabajadores.

Según uno de los informantes entrevistados, dos de las principales consecuencias de la falta de una política institucional de gestión de recursos humanos en la Municipalidad Provincial de Abancay son: 1) la poca estabilidad de los equipos técnicos y profesionales en sus puestos de trabajo, afectando el desarrollo y la continuidad de las actividades programadas; y 2) los esfuerzos aislados de capacitación de recursos humanos de la municipalidad, como el caso de los cursos de capacitación efectuados al personal para el manejo de SIAF, después de los cuales dicho personal dejó de laborar en la institución.

A fin de subsanar esta situación se consideró conveniente tener como referencia un perfil ideal de las características para un funcionario municipal. Se tomó como referencia una propuesta de perfil de competencias laborales para un promotor de desarrollo económico local propuesto por Luis Rojas Morán.

PERFIL DE COMPETENCIAS DE UN PROMOTOR DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Conocimientos	Habilidades	Actitudes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo Local, DEL y competitividad. ▪ Promoción municipal DEL. ▪ Normatividad nacional de promoción municipal DEL (LOM, normas PP, etc.) ▪ Gestión y administración municipal ▪ Planificación del desarrollo territorial ▪ Conocimientos sobre sectores económicos y subsectores de la vocación productiva. ▪ Planificación municipal operativa ▪ Equidad de Género, concertación y coordinación para el desarrollo. ▪ Facilitación de procesos, resolución de conflictos, capacitación de adultos, M&E 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Manejo de instrumentos metodológicos de planificación territorial, planes participativos DEL. ▪ Planificación sectorial y de mediano plazo (Plan de conglomerados, etc.) ▪ Planificación municipal (POA eje económico) ▪ Creación y organización de gerencias municipales DEL ▪ Instrumentos básicos de gestión de la Gerencia DEL ▪ Diseñar, implementar y evaluar iniciativas de promoción del empleo y promoción empresarial (ferias de productores, capacitación laboral y empresarial, información, etc.) ▪ Articular oferta y demanda de servicios empresariales. ▪ Tratamiento e integración de la economía informal. ▪ Aplicar sistema de monitoreo y evaluación. ▪ Sistematizar experiencias exitosas de DEL. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proactivo y con capacidad de respuesta ▪ Pensamiento estratégico ▪ Adaptable y tolerante ▪ Cooperativo y concertador ▪ Democrático ▪ Innovador y creativo ▪ Liderazgo ▪ Comprometido con el DEL de su localidad.

Fuente: Luis Rojas Morán, Coordinador DEL PRES-OIT

En base al perfil observado, la evaluación de capacidades del personal encargado de las funciones propias del desarrollo económico de la Municipalidad Provincial de Abancay, de acuerdo a las plazas cubiertas en el CAP, el estudio se ha concentrado en el análisis del perfil del Gerente de de Promoción Social y Desarrollo Económico Local y el Promotor del Desarrollo Económico Local.

a) Tipo de formación profesional básica, compatible con la promoción DEL

En el caso del Gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico Local, de acuerdo a la revisión documental efectuada a su Hoja de Vida, su formación profesional básica es la de Licenciado en Educación, con especialidad en Historia y Geografía, la cual estaría relacionada sólo parcialmente con los conocimientos básicos necesarios para desarrollar las funciones y actividades propias de la promoción del desarrollo económico local.

En el caso del promotor encargado de la Jefatura de la División del Desarrollo Económico Local, la formación básica de acuerdo con su Hoja de Vida es la de Abogado. Esta formación estaría comprendida parcialmente dentro de los requisitos mínimos necesarios para ejecutar las acciones que corresponden a la promoción del desarrollo económico local, especialmente en lo relacionado con la aplicación y desarrollo del marco normativo.

b) Tipo de estudios post profesionales relacionados con políticas de promoción DEL

El Gerente declara haber tenido la siguiente formación de post grado:

- Estudios de Maestría en Gerencia Social, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Diplomado “Sistematización de Información escrita sobre Proyectos Sociales” Panéz & Silva Consultores.
- Especialización “Elaboración, Monitoreo y Evaluación de proyectos” SID-PERU Programa de capacitación para profesionales de ONG.
- Diplomado en “Gestión Democrática del Territorio” PRODER-PERU, Escuela de Gobernabilidad, Centro Andino Guamán Poma de Ayala (Estudiante).
- Taller sobre Resolución de Conflictos en ámbitos de Influencia Minera, Cotabambas, Julio del 2007, PRODIALOGO-XSTRATA.

- Seminario Nacional “Acceso a la Información Pública, Transparencia y Buen Gobierno” mayo 2004, Defensoría del Pueblo.
- Taller de Gestión de Ciudades, Julio del 2004 MVCS
- Taller de “Monitoreo y Evaluación de Proyectos Agropecuarios y Medio Ambientales” SID PERU CR.
- Seminario Taller: Construcción de Indicadores Estadísticos, Económicos, Demográficos y Sociales, Octubre del 2002, INEI.
- Taller “Formulación del proyecto Protagonismo Infantil en el Ande” Lima, setiembre 2002, CODINFA.

El Promotor declara haber tenido la siguiente formación de post grado:

- Egresado del Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, realizado entre Mayo y Diciembre del 2008, organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y la George Washington University.
- Diplomado en Gestión Democrática del Territorio, realizado de octubre de 2008 a julio del 2009, Organizado por el Centro Guaman Poma de Ayala y la Universidad Católica Sedes Sapience.
- Programa de Formación Política, llevado a cabo entre marzo a Noviembre del 2009 (estudios actuales), organiza IDEA INTERNACIONAL Y TRANSPARENCIA.
- Curso Taller: Formación de Facilitadores MESUN (Mejorando su Negocio) Abancay, Marzo de 2006, organiza ADEA, OIT
- Seminario Taller: Implementación de Procesos de Desarrollo Económico Local (metodología CONCADEL) Ayacucho, 07, 08 y 09 de Febrero de 2008, organiza DED, SER
- Curso Taller: La Brújula de la Competitividad :Método para la planificación estratégica y procesos de desarrollo económico local Cusco, 28 de Marzo de 2008, organiza DED, REMURPE
- Curso Taller : “Herramientas Para Elaborar Planes de Desarrollo Economico Local” (metodología CONCADEL) Cusco, 12 y 13 de Junio de 2009, organiza REMURPE, REMURCUSCO
- Seminario Taller “Formación de Cadenas de Valor para el Desarrollo Económico” Cusco, 14 y 15 de Agosto de 2009, organizado por REMUR Cusco.

c) Tiempo en el cargo relacionado a la gestión de proyectos de desarrollo local

En el caso del Gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico Local, el tiempo de permanencia en el cargo relacionado a la gestión de proyectos de desarrollo local es en promedio de cuatro (04) años, particularmente durante los periodos 2003-2004 y 2008-2009, como Gerente del Área de Promoción Social y como Gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico Local de la Municipalidad Provincial de Abancay. Cabe resaltar que el actual gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico también ocupó el mismo cargo durante la gestión municipal anterior.

En el caso del promotor encargado de la Jefatura de la División del Desarrollo Económico Local, es su primera experiencia en el cargo y se desempeña como tal desde diciembre de 2007 a la actualidad, en total un año y 09 meses.

Un aspecto adicional que es conveniente resaltar, es que la investigación no llegó a profundizar en las habilidades y competencias actitudinales del personal, tales como proactividad, liderazgo, iniciativa y compromiso con el DEL, lo que podría explicar algunas de las deficiencias observadas en la gestión de las actividades vinculadas a la promoción del DEL en la Municipalidad Provincial de Abancay.

7.2.2 Nivel jerárquico, grado de equipamiento y financiamiento de la oficina municipal para la promoción DEL

El Gerente de Promoción Social y Desarrollo Económico Local de la municipalidad asume también la coordinación de la División de Desarrollo Económico, además de las funciones propias de la gerencia en materia social como la División de Educación, Salud, Cultura, Deportes y Recreación, Participación Ciudadana, DEMUNA y OMAPED, que son órganos dependientes de la Gerencia, según el ROF. Adicionalmente la gerencia debe supervisar el funcionamiento de los programas de Vaso de Leche y programas transferidos. Los recursos humanos son insuficientes en cantidad ya que aún no se ha completado el CAP en la división. Según los propios miembros de la gerencia, se está priorizando la gestión de los programas sociales, por consiguiente plantean que la División de Desarrollo Económico debería ser una gerencia independiente "por la representatividad que tiene" que se dedique al fortalecimiento de las organizaciones, el emprendimiento empresarial y

al desarrollo económico. Un enfoque integral del desarrollo económico y social bajo la estructura actual permitiría probablemente abordar el tema desde una perspectiva más sistémica con mayor organización, sin embargo, es prioritario diferenciar y fortalecer la gerencia para la gestión del desarrollo económico.

En términos reales el grado de funcionamiento de la oficina municipal para la promoción del desarrollo económico local es mínimo. Al respecto, existen puntos de vista distintos entre el Diagnóstico de Gestión Municipal realizado en el 2007,²⁰ que resalta iniciativas importantes para la promoción del desarrollo económico local de parte de la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local, más allá de las funciones establecidas en el MOF, mencionando como ejemplo de ello a los proyectos "Feria Integradora" (considerado el proyecto estrella de la gerencia) y el "Programa de Comedores". Según este estudio "se ha observado gran capacidad para generar competencias relacionadas con el desarrollo de programas y acciones de lucha contra la pobreza y promoción empresarial, a pesar de no estar en el Manual de Organización y Funciones, el Gerente logra articular programas alimentarios a la promoción económica, así como integrando la DEMUNA y OMAPED a los objetivos de Desarrollo Económico Local" (Diagnóstico de Gestión Municipal, 2007). Esta afirmación contrasta con la opinión de los actores económicos participantes del focus group, quienes están convencidos del bajo grado de funcionamiento real de la oficina municipal en cuanto a la promoción del desarrollo económico.

Por otro lado el financiamiento de la gerencia, que depende principalmente del presupuesto asignado de parte de la municipalidad, durante el 2008 fue utilizado principalmente en actividades de capacitación de actores económicos locales, actividades que según la gestión actual no tienen mucho impacto en la población, aunque no se han podido encontrar estudios de seguimiento y monitoreo que respalden dicha apreciación. Al parecer por esa razón los presupuestos han sido re-direccionados hacia obras públicas de infraestructura. En el año 2009 el presupuesto para la División de Desarrollo Económico Local ha sido recortado en gran medida. Según opiniones de funcionarios de otras gerencias de la municipalidad la razón de estos recortes se explica por la falta de propuestas de la propia gerencia de desarrollo económico y sus limitaciones para formular

²⁰ Luis Rojas, Estudio del estado situacional y lineamientos para el fortalecimiento de la capacidad de promoción del desarrollo de la Municipalidad Provincial de Abancay, 2007, Inédito. pp. 72.

proyectos de desarrollo de capacidades y de promoción económica en el marco de las normas del SNIP.

En lo relacionado con el nivel de aplicación del marco legal para la promoción del DEL, en la Municipalidad Provincial de Abancay se ha observado que dichas normas no se encuentran fielmente contempladas en los documentos de gestión, particularmente en cuanto se refiere a las funciones establecidas para la promoción del DEL en el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad para la Gerencia de Promoción Social y Desarrollo Económico Local, no contempladas en el Manual de Organización y Funciones, que no contempla función alguna sobre la promoción del Desarrollo Económico Local.

Uno de los factores que limitó la implementación de políticas de promoción del desarrollo económico local en la provincia de Abancay fue la carencia de instrumentos de gestión debidamente actualizados (ROF, MOF, CAP) y la inexistencia de planes operativos que determinen los objetivos y metas en el corto plazo en base a un presupuesto determinado y sus correspondientes evaluaciones de avance por resultados. Esto constituye una debilidad importante de la gestión municipal de orden organizacional y administrativo, que ha derivado en un funcionamiento informal, sin planeamiento, seguimiento y control de sus actividades orientadas a la implementación de las políticas para el DEL.

7.2.3 Instrumentos de gestión de políticas de desarrollo económico local de la Municipalidad

La Municipalidad Provincial de Abancay no cuenta con un Plan de Desarrollo Económico Local; solo existen iniciativas de planeamiento efectuadas en el documento denominado Plan de Desarrollo Concertado 2003-2013. Asimismo se cuenta como herramienta de trabajo al Mapa de la Riqueza (aún no concluido), formulado en el año 2006.

Durante la gestión anterior se elaboró el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003–2013, elaborado para un horizonte de planeamiento de 10 años. Este documento establece la visión de desarrollo y sirve de punto de partida del plan con la participación y actuación de los actores económicos y agentes sociales. El documento demuestra estar formulado con buen contenido técnico y la identificación en detalle del

potencial y capacidades que cuenta la localidad de Abancay, sin embargo por el tiempo transcurrido se encuentra desactualizado y ha quedado como un documento de consulta, que puede servir como marco de referencia para determinar los objetivos y metas a ser considerados en lo que debería ser el nuevo Plan de Desarrollo Económico Local de la Provincia de Abancay.

**PROYECTOS DE DESARROLLO ECONÓMICO PRIORIZADOS EN EL PLAN DE DESARROLLO
CONCERTADO DE LA PROVINCIA DE ABANCAY 2003-2013**

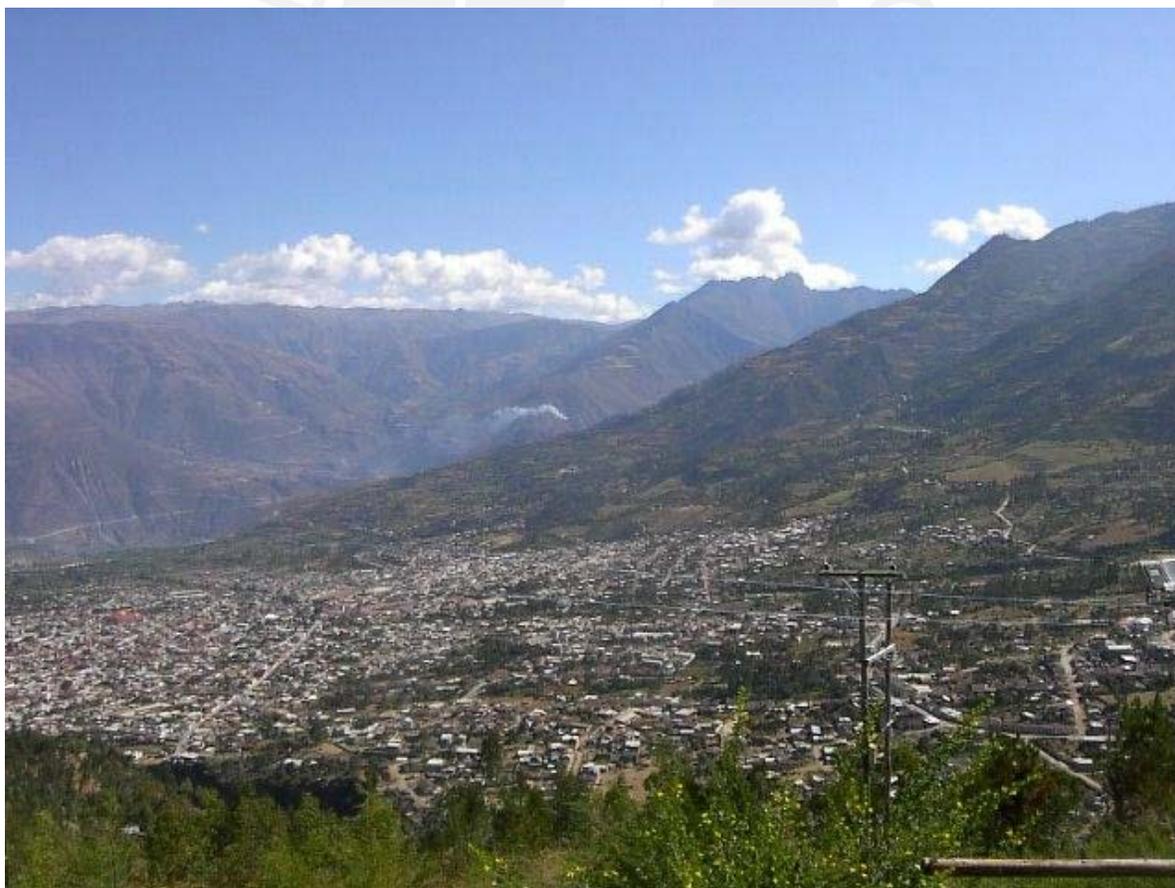
OBJETIVO	PROYECTOS
Incrementar la producción agropecuaria a través de la organización de los productores, con asistencia técnica, aprovechando la oferta de créditos y la creciente demanda de productos agro ecológicos.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción y comercialización de cultivos alternativos. ▪ Promoción de centros de investigación genética agropecuaria. ▪ Desarrollo Apícola ▪ Desarrollo Pecuario en las Zonas Altas de la Provincia. ▪ Promoción Frutícola en el Valle de Curahuasi. ▪ Sistema de asistencia técnica integral para actividades agropecuarias ▪ Mejoramiento y ampliación de los sistemas de riego comunales
Promover el desarrollo de MYPES a través de una adecuada capacitación para el empleo, implementación de normas y sistemas de información para facilitar el acceso a los mercados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa de formación e implementación de micro empresarios para jóvenes, mujeres discapacitados. ▪ Promoción de Centros de Capacitación Empresarial. ▪ Escuela de Empresarios de Abancay. ▪ Sistema de Información sobre las actividades económicas y las capacidades de trabajo / Bolsa de Trabajo, Productos y Servicios ▪ Planta piloto de transformación de lácteos y embutidos ▪ Planta piloto de transformación de cultivos andinos
Promover el desarrollo de la actividad turística por medio del aprovechamiento de los recursos turísticos alternativos y así atender la creciente demanda en este rubro	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo Turístico Provincial ▪ Formulación del Plan Provincial de Desarrollo Turístico. ▪ Formación de microempresas de turismo comunitario ▪ Mapa de ubicación y calendario de fiestas culturales de Abancay. ▪ Acondicionamiento territorial para el desarrollo de actividades turísticas
Promover el acceso de los productores a los mercados, aprovechando las ventajas comparativas de la producción y articulándose a los corredores económicos de la macro región sur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Implementación de Megacentro comercial ▪ Implementación del Mercado Mayorista y Centro de Acopio de Abancay. ▪ Expo itinerante Abancay ▪ Mejoramiento urbano de aglomeraciones comerciales y de servicios ▪ Reflotamiento del Complejo Frigorífico Abancay

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013, MPA 2009 (portal web)

Es importante señalar que la Municipalidad Provincial de Abancay, durante la gestión anterior (2003-2006) se formuló el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003–2013 e inició el Proyecto: “Promoción del Desarrollo Económico Productivo desde el Gobierno Local de la Provincia de Abancay” cuyo objetivo fue la identificación de las potencialidades económicas de la provincia de Abancay a través de la

elaboración del Mapa de la Riqueza; para ello se creó la Mesa de Desarrollo Económico de la Provincia de Abancay de la Región de Apurímac.

Dichos documentos, si bien es cierto cuentan con información relevante respecto a la identificación de las fortalezas, potencialidades y oportunidades para la inversión en la localidad, la municipalidad no ha logrado contar hasta la fecha con un documento de planeamiento guía, para la definición de objetivos y metas estratégicas para el desarrollo económico local, situación que ha conducido a un crecimiento económico en la localidad sin planificación, basado en lo coyuntural, inducido fundamentalmente por la fuerza de la actividad privada más que de la pública. Este enfoque es el resultado de lo que se observa en el comportamiento de la inversión concentrada en sectores como la construcción y turismo, el mismo que ha evolucionado a espaldas de un adecuado Plan de Desarrollo Urbano, distorsionando en muchos casos la visión de desarrollo que se debe tener con una prospectiva de crecimiento con desarrollo sostenido y sustentable de la localidad.



La falta de una adecuada labor de planeamiento y disponibilidad de planes operativos, ha generado que la gestión operativa de la Municipalidad Provincial de Abancay se realice en base al presupuesto autorizado, como única herramienta de trabajo para la ejecución de los recursos y cumplimiento de sus objetivos y metas, sin contar con un instrumento de planeamiento técnico de gestión.

De otro lado, la Municipalidad Provincial de Abancay cuenta con un sistema de formulación y evaluación de proyectos, el mismo que está a cargo de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI), normada por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Cabe resaltar el bajo nivel observado en la gestión y ejecución de estos proyectos por la gerencia, los cuales se encuentran en calidad de espera de los recursos para su ejecución. La propia gerencia no genera propuestas de proyectos necesarios para financiar las acciones de promoción económica local. En este sentido existiría una doble responsabilidad en términos de competencias en la gestión DEL. De un lado, las propias autoridades que no le dan la prioridad en el presupuesto y, de otro lado, de la gerencia, que no prioriza el desarrollo de actividades y proyectos que justifiquen una mayor asignación presupuestal.

Los proyectos de inversión con viabilidad SNIP existentes en el Banco de Proyectos de la Municipalidad durante el periodo 2007-2008, cuyos objetivos estarían dirigidos a fomentar el desarrollo económico local son los siguientes:

**PROYECTOS RELACIONADOS CON EL DESARROLLO ECONÓMICO QUE CUENTAN CON
DECLARACIÓN DE VIABILIDAD EN LA OPI DE LA MUNICIPALIDAD DE ABANCAY**

N°	Código SNIP	Nombre del Proyecto	Monto de inversión	Función	Fecha de viabilidad
1	54708	Electrificación centros poblados del distrito de Pichirhua	1.710.438	Energía y Recursos Minerales	26/07/2007
2	55783	Electrificación rural Totoray, Ccoripampa, Alameda, Chalhuahuacho, Ccochua	820.007	Energía y Recursos Minerales	10/08/2007
3	58424	Canalización fondo del riachuelo de Vallecito El Olivo	97.477	Vivienda y desarrollo urbano	21/08/2007
4	58297	Construcción cerco perimétrico, muro de contención y captación de agua para vivero frutícola, Castilopata	129.345	Vivienda y desarrollo urbano	27/08/2007
5	57967	Electrificación redes primarias y secundarias Ayaorcco, Quiscapampa, Patapata, Tambo, Bofedal, Carmen, Ccayarapampa	816.885	Energía y Recursos Minerales	03/10/2007
6	59872	Mejoramiento nutricional de niños y adolescentes que trabajan en calles de Abancay	89.289	Asistencia y previsión social	04/10/2007
7	61822	Instalación e implementación de centros de capacitación en tejido, costura y telar para madres del distrito de Curahuasi	197.409	Educación y cultura	09/11/2007
8	57808	Construcción del sistema de riego por aspersión Ccayarayoc-Curahuasi	249.395	Agraria	03/12/2007
9	66367	Electrificación rural primarias y secundarias en las comunidades de Antilla, Ccocha, Tarani Collo, Hualla Hualla, Trigorcco, Huanima, Hualaza, Shua, Marccuni	1.860.504	Energía y Recursos Minerales	13/12/2007
10	71691	Ampliación sistema de disposición final de residuos sólidos en la ciudad de Abancay	845.946	Salud y Saneamiento	11/01/2008
11	60347	Irrigación Ccocharay-Curahuasi, provincia de Abancay - Apurímac	556.695	Agraria	15/01/2008
12	74852	Construcción sistema de riego por aspersión en la localidad de Carmen Monterrico	339.184	Agraria	30/01/2008
13	57737	Construcción sistema de riego por aspersión 24 de junio	466.463	Agraria	22/02/2008
14	70943	Electrificación rural comunidades lado este del distrito de Abancay	2.207.218	Energía y Recursos Minerales	22/02/2008
15	71962	Electrificación rural de Tambobamba	672.833	Energía y Recursos Minerales	01/04/2008
16	76339	Instalación eléctrica integral de la zona periférica de Abancay	5.707.047	Energía y Recursos Minerales	02/04/2008
17	73423	Infraestructura de riego en la comunidad Juan Velasco Alvarado	4.060.812	Agraria	04/04/2008
18	74637	Construcción reservorios y canales de riego Lambrasniyoc-Larapacco y Manzanayoc-Larapacco Bajo, Pichirhua	1.827.681	Agraria	04/04/2008
19	69699	Fortalecimiento de la producción de frutales en el valle de Curahuasi	860.550	Agraria	05/04/2008
TOTAL			23'495,178		

Fuente: Banco de proyectos de la OPI - Municipalidad Provincial de Abancay, 2009

Los presupuestos de la gerencia se invierten principalmente en la organización de ferias y actividades de capacitación y eventos según demanda de las organizaciones de base. Los mayores recursos están orientados a obras de infraestructura física como carreteras, asfaltados, veredas, sistemas de alcantarillado. Según informe de la OPI los únicos proyectos que tienen que ver con el DEL, serían los proyectos agrícolas y de riego tecnificado.

7.2.4 Capacidad de articulación y facilitación de espacios de concertación para el DEL

En el año 2006 se constituyó la Mesa Provincial de Desarrollo Económico y se conformó 04 grupos de trabajo (turismo, agropecuario, ciencia y tecnología y PYMES), que inicialmente fue de alcance distrital pero que tuvo que ampliar sus funciones al nivel provincial. En el 2007 la mesa tenía como encargo impulsar los corredores económicos de la cuenca del Pachachaca y la de Curahuasi- Huanipaca, bajo los ejes del desarrollo de ecoturismo, de productos orgánicos y frutícolas. Sin embargo, surgió otro espacio de concertación con un nuevo liderazgo de estas municipalidades involucradas, por lo que finalmente la mesa dejó de funcionar.

Aunque se puede percibir que al interior de la gerencia existe el enfoque de trabajo en equipo, su relación de coordinación interinstitucional aún es débil. El Gerente afirma al respecto: “estamos totalmente divorciados entre el gobierno regional y local, solamente algunas actividades concretas como la coordinación para la feria de San Antonio (...) hay varios órganos que podrían trabajar el tema del DEL pero no hay nada concreto. El único mecanismo en el que participamos es en el Presupuesto Participativo. No existe una gestión articulada a nivel de objetivos estratégicos y operativos entre lo que ejecuta la Municipalidad Provincial de Abancay y la Región de Apurímac (...)”. Por otro lado, desde hace un año se ha reactivado la Cámara de Comercio de Abancay y de manera independiente están estableciendo espacios de coordinación con las mesas temáticas de la palta, de la tara, la artesanía, los cuyes y los tallarines de casa. Es así que a nivel la gerencia no se ha logrado articular un nivel de coordinación para establecer espacios de concertación, de manera que generalmente responden a la demanda de las organizaciones de la ciudadanía sin una previa planificación.

Existen actividades coordinadas que la municipalidad lleva a cabo con los otros actores involucrados de la localidad, entre estas tenemos la feria dominical de la ciudad, la venta de productos agrícolas orgánicos en el Mercado de La Victoria y la Feria anual de San Antonio, esta última, liderada por el Ministerio de Agricultura.

La oferta semanal de productos de consumo en el campo ferial dominical coordinada por la municipalidad, es un tema de solución pendiente, debido a que se realiza en un terreno que hoy es de propiedad privada y no reúne las condiciones apropiadas, por cuanto hace mucho tiempo ha colapsado debido al espacio reducido y su ubicación en el centro de la población, los comerciantes son predominantemente intermediarios que durante la semana realizan sus negocios en otros puntos de la ciudad, aunque, el acceso de los verdaderos productores ha ido incrementando recientemente. La reubicación de esta feria es una tarea muy difícil por su impacto en las costumbres y tradiciones de los usuarios y el riesgo de que esta medida ocasiona un descontento popular, por lo que refieren que esta debiera tomarse a principios de una gestión municipal.

La promoción local y nacional de los productos agrícolas orgánicos es una potencialidad que identifican tanto las autoridades, los funcionarios, como los actores económicos, para ello se ha coordinado la rehabilitación del mercado de La Victoria, que se encuentra en el área urbana de la ciudad. Se trata de una infraestructura pequeña y antigua, con un mantenimiento precario, donde la oferta diaria de productos orgánicos todavía es muy limitada e incipiente y la demanda de la población en correspondencia es escasa.

La feria de San Antonio "De la chacra a la Olla", ubicada en el distrito del mismo nombre en las afueras de la población, se realiza anualmente, dentro de una coordinación intersectorial, donde se exponen diferentes productos agropecuarios, de artesanías y otros del ámbito local y regional, los ganadores son acreedores de un programa de estímulos económicos y entre los años 2005 a 2007 se reforzaron con pasantías de los productores premiados en la ciudad Lima para observar experiencias similares. Los tres tipos de actores entrevistados coinciden en que es una experiencia positiva, sin embargo, señalan que el principal factor, considerado como una debilidad que repercute sobre los consumidores, es que se encuentra "muy distante de la ciudad y los pasajes de traslado en taxi elevan el costo de la canasta familiar" significativamente.

Más allá de lo expuesto, las autoridades manifiestan sostener coordinaciones con los artesanos locales, al respecto afirman que “la artesanía está avanzado, tenemos 32 asociaciones, dos están inscritas en la municipalidad (...) a los artesanos de la comunidad de Yaca se les ha apoyado para que se capaciten en Ecuador, en gusano de seda”; además se coordina la compra de leche de vaca de los productores locales por parte de la municipalidad, estos pequeños productores fueron organizados en torno a un actor económico de lácteos, aunque los costos de compra son superiores al promedio nacional, ha permitido que los pequeños productores estén mejorando permanentemente sus hábitos de crianza del ganado vacuno y de esa forma han incrementado sus ingresos económicos. Del mismo modo las autoridades señalan la coordinación multisectorial que se realiza para las actividades festivas del “Carnaval apurimeño” que ha convocado en los últimos años cantidades crecientes de turistas, principalmente nacionales, lo que ha repercutido positivamente en la difusión de la cultura regional y la mejora de los ingresos económicos de las empresas de servicio como hoteles y restaurantes. De otro lado, los actores económicos sostienen que los espacios de concertación no han sido priorizados por la gestión municipal, que las coordinaciones se realizan a partir de la demanda. Por ejemplo, afirman que a pesar de que existe actividad artesanal en la región impulsada en general por iniciativa propia, ellos no perciben la capacidad organizativa de sus autoridades locales que permita promocionar su labor y proyectarse hacia el mercado regional y nacional.

Haciendo un balance general de la capacidad institucional para el diseño e implementación de políticas de promoción del desarrollo económico local se podría concluir que esta tarea enfrenta un conjunto de dificultades derivadas de las limitaciones en recursos humanos, organización y coordinación institucional, así como por la baja asignación presupuestal. Una de las más importantes limitaciones es la relacionada con el nivel secundario de la División de Desarrollo Económico Local, que se expresa en su alta dependencia y baja asignación de recursos humanos y presupuestales. Otra de las limitaciones resaltantes está referida a las dificultades que tienen los funcionarios municipales para establecer acciones de coordinación con otras instituciones.

7.3 Expectativas de los actores económicos locales sobre el rol de la municipalidad en la promoción DEL

7.3.1 Visión de los actores sobre el desarrollo económico de Abancay



Uno de los aspectos centrales que abordó la investigación es el nivel de alineamiento de las políticas municipales de desarrollo económico en relación con la visión de los actores económicos del espacio local. Al respecto, una de las primeras aproximaciones a la visión local del desarrollo económico nos la brinda el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia

de Abancay 2003-2013, el mismo que fue elaborado durante la anterior gestión municipal y que figura como documento oficial en el sitio web de la Municipalidad.

Al identificar el rol de la provincia de Abancay en la región Apurímac el plan atribuye la importancia de la ciudad de Abancay a “su condición de capital de región, pues, en muchos temas las poblaciones de la región tienen que llegar a ella para establecer nexos comerciales y recibir los servicios necesarios (...) Esta influencia de Abancay como cabecera de la recientemente creada región concede a la provincia un privilegio extraordinario para su crecimiento” (Plan de Desarrollo Concertado, 2003).

Sin embargo, al momento de evaluar las posibilidades económicas de la provincia se percibe cierto pesimismo respecto de la producción tradicional - eminentemente agropecuaria- debido principalmente a la política económica “neoliberal” y al proceso de apertura comercial (TLC con Estados Unidos y otros países), centrando sus esperanzas en la producción orgánica vinculada a mercados de exportación y al desarrollo del turismo asociado al aprovechamiento del circuito turístico Paracas-Nazca-Abancay-Cusco (Plan de Desarrollo Concertado, 2003). Cabe anotar que en ambos casos la visión económica apunta al aprovechamiento de mercados externos a la región.

Estas ideas se ven explicitadas en la formulación de la Visión Estratégica de desarrollo expresada en la siguiente formulación:

VISIÓN ESTRATÉGICA

"Una provincia que basa su economía en los pequeños y medianos empresarios que desarrollan actividades agropecuarias y de turismo; posicionados en el mercado de productos y servicios de calidad con acceso al sistema financiero.

Planificada territorialmente, con áreas vulnerables protegidas, vías urbanas tratadas adecuadamente, cuyos distritos y centros poblados están conectados vialmente y con límites definidos tanto a nivel de distritos como de las comunidades.

Es también una provincia que ha alcanzado un desarrollo humano con equidad y justicia social en el que han disminuido los problemas de alcoholismo, violencia familiar, desnutrición infantil. Cuenta con educación y salud de calidad y seguridad ciudadana garantizada.

Es una provincia donde se da protección a la infancia; los niños, niñas y adolescentes tienen sus derechos garantizados y son formados como futuros ciudadanos con valores plenos.

Con calles ordenadas, limpias y arborizadas; con parques y áreas verdes, con una población comprometida en su conservación a través de una cultura ambiental y con un manejo adecuado de conservación de suelos ríos y recursos naturales, también se ha desarrollado una agricultura ecológica de calidad.

Asimismo, cuenta también con la participación institucionalizada y plena de la ciudadanía, con liderazgo fortalecido y capacitado. Con instituciones responsables y una sociedad civil con ejercicio ético de la política.

Fuente: Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013

Esta visión se ve cuestionada y complementada en parte por la visión de desarrollo económico expresada por actores económicos locales en el ejercicio de *focus group* realizado durante el proceso de investigación, en el cual más bien se percibió un alto consenso entre los actores económicos de Abancay sobre el potencial de crecimiento de la economía local, lo cual no deja de llamar la atención tratándose de una zona de alta pobreza. Esta visión optimista se refiere tanto al mercado interno –vinculado a la producción agropecuaria tradicional- cuanto al potencial de las “exportaciones regionales”.

Se relaciona el potencial del mercado interno principalmente con el crecimiento urbano de la ciudad de Abancay y su carácter de “puerto terrestre” (lugar de paso) de comerciantes, funcionarios estatales y trabajadores mineros.

De otro lado, existe una alta expectativa respecto del potencial económico del mercado brasileño, que se abriría con la construcción de la carretera transoceánica. “A Brasil podríamos venderle hasta piedras” sostienen algunos actores económicos, refiriéndose a la sal de piedra, para ganado vacuno. Efectivamente, al mercado brasileño se le podría

vender productos andinos como papa, maíz, frutas, hortalizas, menestras, etc. que por razones de clima no pueden ser producidos en esas regiones. A ello se adiciona además las opciones para el turismo arqueológico (Choquequirao, Saywite) y de aventura en montaña (Cañón del Río Apurímac).

Un interesante listado de productos locales con potencial de crecimiento, orientados tanto al mercado interno cuanto al extra-regional.

POTENCIALIDADES ECONÓMICAS DE ABANCAY

Agricultura:

- *Fruticultura: Piso bajo: palta (Hass y Fuerte), lúcuma, chirimoya, cítricos, granadilla. Piso medio: durazno, manzana, granadilla*
- *Cultivos de agroexportación o mercado externo a la región: frijol, maíz morado, pimiento piquillo,*
- *Productos de consumo regional: maíz amiláceo, camote, yuca, tomate, etc.*
- *Productos agrícolas con sello orgánico: cultivos andinos (papa, quinua, kiwicha, oca, mashua, olluco, habas, etc.), hierbas aromáticas y medicinales (anis, manzanilla, tomillo, salvia, cedrón, etc.), fresa, etc.*

Ganadería:

- *Crianza de ganado lechero para complementar la agricultura y cubrir el mercado local (Vaso de leche, consumo familiar, industria de lácteos)*
- *Mejoramiento de la ganadería altoandina tradicional*

Turismo

- *Turismo comunitario (circuitos vinculados a las culturas locales y tradicionales)*
- *Ecoturismo (bosques, lagunas, pesca deportiva, canotaje, parapente, otros)*
- *Turismo histórico (monumentos históricos y arqueológicos)*

Artesanía

- *Tejidos tradicionales, cerámica, cuero, bisutería y otros basados en la actividad tradicional local (condicionados a la activación del turismo y articulación con mercados externos (hay experiencias exitosas trabajadas en Cotabambas y otros espacios)*

Comercio y servicios financieros

- *Comercio de productos locales para el mercado nacional y exportación*
- *Servicios financieros para actividades productivas y comerciales*
- *Servicios terciarios y especializados vinculados a la carretera interoceánica*

Industria y minería

- *Industria de cemento vinculado al mercado del Brasil y regional*
- *Industria artesanal de cal y yeso*
- *Minería pequeña vinculada al procesamiento de oro en Nazca*
- *Minería mediana y gran minería*

Construcción

- *Edificaciones comerciales*
- *Especialización en obras de inversión social*
- *Procesamiento de materiales de construcción con procesos tecnificados (agregados, sistemas para edificaciones, etc.)*

Fuente: Entrevista a Arq. Enrique Alfaro Casas

Como factores limitantes, los actores económicos locales identifican a los problemas de identidad y baja autoestima de parte de la población local. El problema de la falta de identidad está asociado principalmente a la poca valoración por parte de la población de las costumbres y tradiciones locales, la misma que se expresa en una baja demanda de productos locales (cultivos andinos, prendas de vestir típicas, artesanía local, etc.) así como en un desentendimiento con las festividades tradicionales (Apu Tinkay, Pukllay, etc.). La baja autoestima está referida principalmente a la pasividad o conformismo de la población en relación con los emprendimientos económicos. Este problema está asociado al asistencialismo de programas sociales que durante muchos años han generado dependencia en la población beneficiaria.

Otra de las debilidades identificadas es la baja credibilidad de las autoridades, no sólo municipales sino también del gobierno central, gobierno regional, poder judicial, etc. que se expresa en la pérdida del principio de autoridad, lo cual les impide adoptar medidas efectivas para ordenar las actividades económicas o la vida cotidiana de la ciudad. Por ejemplo, se menciona que en varias ocasiones las autoridades ordenaron el cierre de algunos locales comerciales que habían infringido las normas, pero que una vez concluidos los operativos y retiradas las autoridades, los establecimientos fueron reabiertos por sus propietarios haciendo caso omiso a la sanción.

Otro de los problemas detectados por los actores económicos locales son los altos costos de formalización de las empresas o negocios lo cual constituye al alto nivel de informalidad de las empresas y negocios. Parte de este problema es la inadecuada política tributaria o más bien la falta de una política tributaria municipal, elaborada sobre la base de estudios técnicos y estrategias que



estimulen el pago de impuestos. Al respecto el diagnóstico realizado por Luis Rojas afirma "existe una fuerte evasión y elevada morosidad en el pago de tributos, el 50% evade el pago de tributos al no estar registrados en la base tributaria. De los 5,000 predios que se encuentran registrados, tributan solo 3,000 por lo que la morosidad alcanza hasta un 70%

en el pago del impuesto predial, siendo este porcentaje de morosidades aun mayores en el pago de los arbitrios de limpieza pública, llegándose hasta el 80%" (Diagnóstico de Gestión de Municipalidad Provincial de Abancay, 2007).

Otra limitante crítica para el desarrollo de las actividades económicas locales es la escasa oferta de servicios de desarrollo empresarial (crédito, capacitación, asistencia técnica, asesoría empresarial, información), factor fundamental en el desarrollo de la competitividad de las cadenas productivas. Las actividades económicas hasta ahora han venido creciendo y desarrollándose de manera espontánea, sustentadas principalmente en el esfuerzo y dedicación y buen olfato de los empresarios, pero ello no constituye ninguna garantía de éxito para nuevos emprendimientos. Consultado al respecto uno de los profesionales entrevistados manifestaba que "si alguien ve que a su vecino le va bien en su negocio es razón suficiente para que crea que a él también le va a ir igual". Aún en las grandes inversiones de los últimos tiempos realizadas en la ciudad de Abancay, que podrían bordear el medio millón de soles, existen dudas si se contó con asesoría especializada o los estudios de mercado y planes de negocios necesarios que suelen sustentar una inversión de estas dimensiones.

Una limitante adicional expresada por los actores económicos en el *focus group* fue la deficiencia de capital de trabajo (operativo) para mantener en funcionamiento y ampliar los negocios, así como los altos costos de los créditos y eventualmente de otros servicios financieros en el mercado local, lo cual dificulta las nuevas inversiones y el crecimiento de los negocios. Actualmente en el mercado local no existe líneas de crédito de capitalización y las inversiones deben hacerse con capital propio, provenientes principalmente de las remesas de familias en el extranjero o venta de inmuebles, formas que no son muy usuales en el sector empresarial moderno.

Otro aspecto clave dentro de las limitaciones locales para el desarrollo económico, mencionado por los actores económicos es la ausencia de una cultura de la calidad en el sector empresarial, así como en la capacidad o espíritu de emprendimiento de los empresarios locales. Los propios actores económicos locales se autocritican de adolecer de la actitud necesaria para asumir los riesgos y sacrificios que demanda cualquier emprendimiento económico, que incluyen los fracasos como parte de las reglas de juego del mercado. Este aspecto es señalado como fundamental para asumir el reto de

aprovechar las oportunidades económicas, como la conquista del mercado brasileño, asociado a la carretera interoceánica u otros destinos de exportación.

Una limitante adicional mencionada por los actores económicos locales es el problema de la deficiencias en la seguridad ciudadana, expresada principalmente en los problemas de pandillaje, delincuencia común, paros y protestas sociales, etc. Esta limitación es particularmente crítica para el desarrollo del turismo receptivo.

Otra de las barreras identificadas para el desarrollo económico es la situación de contaminación ambiental, que afecta especialmente a la parte baja de la cuenca del río Mariño, debido a la inadecuada disposición de residuos sólidos y excretas, afectando la producción de frutas y hortalizas, tradicionales de esta zona, orientadas a abastecer el mercado local de Abancay.

Uno de los temas más difíciles de ser abordados, sobre el cual -dada su naturaleza- no profundizó la investigación fue la hipotética relación entre inversiones locales y el posible "lavado de dinero" que podría estar explicando la presencia de nuevos negocios en el ámbito local aunque sin expresar el nivel de rentabilidad real de las actividades económicas, distorsionando algunos negocios artificialmente exitosos. Una de las preguntas que surgen de esta situación hipotética es en relación con sus posibles efectos positivos y negativos en el incremento de ingresos, generación de empleo y dinamización de la economía local.

7.3.2 Nivel de conocimiento de los actores sobre las políticas municipales para la promoción DEL

En líneas generales los actores económicos se encuentran bastante bien informados sobre las acciones que viene desarrollando la Municipalidad Provincial de Abancay en materia de promoción del desarrollo económico.

Por ejemplo, reconocen como una de las principales medidas para promover la producción local a los programas de compras estatales. El más antiguo y más importante de estos programas es el Vaso de Leche, el mismo que en las últimas gestiones

municipales ha establecido como proveedores a asociaciones de ganaderos y agroindustrias localizadas en la provincia de Abancay.



Otra de las acciones significativas que le reconocen los actores económicos locales a la municipalidad son las compras institucionales de productos locales para las canastas navideñas, las mismas que se realizan en virtud a una ordenanza regional en la cual se dispone la compra obligatoria de productos locales en un porcentaje no menor al 40% del valor de las canastas navideñas. Esta medida es vista como política bien intencionada, aunque con poco impacto económico, ya que se realiza una sola vez al año e involucra a un gran número de proveedores, entre los cuales no es fácil reconocer la procedencia de sus productos.

Un tema que es igualmente mencionado por los actores económicos como parte de las acciones apoyadas por la municipalidad es el apoyo a ferias y mercado de productores. La principal feria agropecuaria de la provincia de Abancay es la Feria Agropecuaria y Artesanal de San Antonio, que se realiza anualmente, es organizada por un conjunto de instituciones públicas y privadas de la provincia de Abancay, dentro de las cuales se encuentra la Municipalidad Provincial de Abancay que, en coordinación con otras municipalidades distritales apoyan a organizaciones de productores para su participación en las actividades de exhibición y venta de productos, así como en los concursos.

Una de las actividades más importantes que administra la Municipalidad de Abancay en relación con la comercialización y abastecimiento de productos de primera necesidad es la denominada "Feria Dominical de Abancay" la misma que se realiza semanalmente en un espacio ubicado en uno de los lugares céntricos de la ciudad. Esta feria constituye probablemente el principal mecanismo para el abastecimiento de subsistencias para la población de Abancay. Uno de los inconvenientes es que el terreno donde se realiza esta feria, aunque es administrado por la municipalidad, se encuentra en conflicto judicial por la propiedad con una familia de la zona, por lo que se está previendo su reubicación.

Otra actividad de apoyo al desarrollo económico reconocida por los actores económicos es la facilitación de un ambiente para la exhibición y expendio de productos ecológicos en el Mercado La Victoria, de propiedad municipal. Este mercado se encuentra ubicado en el barrio del mismo nombre, en la parte alta de la ciudad, y tiene muy baja afluencia de público razón por la cual la ocupación de los puestos ha sido siempre parcial. Sin embargo puede ser utilizado por la Asociación de Productores Ecológicos de la Provincia de Abancay como centro de acopio para la comercialización fuera de la región, ya que el consumo local de productos orgánicos es bajo.

7.3.3 Tipo de opinión sobre el rol que cumple actualmente la Municipalidad Provincial de Abancay en relación al DEL

La impresión generalizada en los actores económicos locales respecto del rol que cumple la municipalidad es que sus acciones no responden a un proceso planificado o concertado, sino que se trata fundamentalmente de acciones puntuales y aisladas, de carácter ocasional, generadas por demandas específicas o circunstanciales.

Los actores no identifican las obras de infraestructura básica (carreteras, irrigaciones, asfaltado de calles, etc.) como acciones de promoción del desarrollo económico. A diferencia del alcalde, no sienten el acondicionamiento territorial como una estrategia central para el desarrollo económico, que atienda sus demandas como empresarios.

Existe en los actores cierta tendencia porque las entidades estatales atiendan sus necesidades, que no son necesariamente de tipo público, sino más bien de carácter privado, frente a los cuales se produce cierta tensión con la municipalidad, cuya reacción natural es de repliegue, al no tener claridad ni argumentos para sustentar una negativa explícita. A pesar de ello hay algunas



“conquistas” logradas por actores económicos como el establecimiento de un “precio social” de la leche fresca que ha sido concertada en S/. 1.70 el litro (dos veces o más que el precio pagado por las agroindustrial lácteas en cualquier cuenca lechera del país). Este

precio garantiza un buen nivel de rentabilidad a los productores y pequeñas agroindustrias de lácteos que se han fortalecido en la ciudad y alrededores, sin embargo a costa de un mayor precio que paga el consumidor.

También existe entre los actores un consenso al reconocer que la economía local atraviesa un buen momento, con actividades económicas que se han dinamizado mucho en los últimos años. No obstante, también coinciden en que esto se está produciendo de manera espontánea, no planificada, sin la intervención de la municipalidad ni de otras entidades estatales o de cooperación internacional. No se da como producto de políticas públicas sino como resultado de la propia dinámica del mercado (tal vez con la única excepción de la leche). Más bien se culpa a las autoridades de falta de visión por esta situación. También se sospecha del posible "arreglo" de compras municipales de ciertos proveedores (corrupción).

7.3.4 Tipo de expectativa de los actores económicos locales sobre el rol que debe cumplir la municipalidad en relación al DEL

Las expectativas que muestran los actores económicos sobre el rol que le compete cumplir a la Municipalidad de Abancay en la promoción del desarrollo económico local son de diversa naturaleza, con distintos niveles y puntos de interés entre los cuales se mezcla el interés por generar las condiciones generales necesarias para facilitar la inversión y el crecimiento económico con propuestas específicas de compras directas con presupuesto público y demandas de tipo asistencialista.

Existe el reconocimiento por parte de los actores económicos sobre sus dificultades y limitaciones para desarrollarse por sí solos, frente a lo cual esperan que la municipalidad cumpla un rol proactivo en la articulación de actores, facilitación de procesos, promoción de la asociatividad, desarrollo de una oferta local de servicios de desarrollo empresarial, etc. En este reconocimiento no se puede descartar que se trate de declaraciones orientadas a proyectar una imagen de debilidad con la finalidad de obtener algunas decisiones públicas que les favorezcan (tal vez en un contexto de diálogo con entidades financieras para obtener un crédito su discurso sería distinto).

Una de las primeras medidas que se propone es que la Municipalidad Provincial de Abancay se ponga al frente de los procesos de promoción del desarrollo económico y asuma el liderazgo, convocando a los actores públicos y privados, facilitando la elaboración de planes y proporcionando los recursos necesarios para ejecutarlos. En este sentido se espera que la municipalidad cumpla un “rol protagónico” en el desarrollo económico.

Otra de las demandas planteadas por los actores económicos es la participación de la municipalidad en la conformación de los espacios permanentes de diálogo y concertación entre los actores económicos, particularmente de la mesa provincial de desarrollo económico y los grupos de trabajo temáticos (turismo, agropecuario, conocimiento y tecnología y MYPE). Este espacio fue constituido en el marco del proceso de elaboración del Mapa de la Riqueza de Abancay, aunque no ha tenido vida orgánica efectiva. Al respecto cabe anotar que en los procesos de desarrollo económico local existen diversos tipos de espacios de concertación para el desarrollo económico: a) espacio público-privado, constituidos principalmente para concertar políticas públicas; b) espacios privado-privado, constituidos para realizar negocios y; c) espacios público-público, constituidos para coordinar políticas públicas. En el caso de Abancay no está muy claro el tipo de espacio que se propone.

Una de las propuestas centrales de los actores económicos –que teóricamente debería ser por donde se debería empezar la formulación del Plan de Desarrollo Económico de la Provincia de Abancay, que es considerado como el gran instrumento de definición y gestión de los procesos de desarrollo económico territorial. A esta iniciativa no son pocos los esfuerzos que se



han dedicado. En el año 2003 -apenas iniciada la anterior gestión- la municipalidad contrató los servicios de consultores expertos para la elaboración del plan, los mismos que luego de varios meses de agotadoras jornadas lograron producir el actual documento oficial de la municipalidad (figura en el portal web). Se trata de un documento muy bien trabajado y con interesantes propuestas de cómo asumir el desarrollo integral de la

provincia. No obstante, en los que restó de la gestión anterior y, sobre todo en la actual, aparentemente no ha sido tomado en cuenta ni por los actores, ni por la propia municipalidad. Otro intento interesante se inició también en la anterior gestión, para elaborar el Mapa de la Riqueza, una propuesta de la Escuela Mayor de Gestión Municipal para abordar el desarrollo económico a partir de las potencialidades. Por razones de tiempo no llegó a concluirse totalmente la propuesta, quedando como un interesante documento de trabajo.

Otra de las iniciativas que según los actores económicos locales debería asumir la municipalidad es la coordinación con entidades gubernamentales y programas de la cooperación internacional especializada. Existe cierto consenso entre los actores locales sobre cierta actitud de repliegue o aislamiento institucional que caracteriza la actual gestión municipal. En la ciudad de Abancay, dada su condición de capital de la región, se concentra la mayor cantidad de instituciones públicas y privadas lo cual constituye una ventaja comparativa importante, no bien aprovechada. Se tiene referencias que se han dado algunos niveles de coordinación inter-gubernamental como la iniciativa para la compra de productos locales destinados a las canastas navideñas. No obstante el tipo de coordinación o articulación se ha realizado de manera puntual, sin responder a una perspectiva o a un plan de mediano o largo plazo. En el diálogo con el alcalde éste fue muy enfático en las numerosas coordinaciones que sostiene con programas del gobierno central, para coordinar grandes inversiones en infraestructura o servicios básicos (carreteras, electrificaciones, saneamiento básico, etc.) sin embargo no queda clara la perspectiva de desarrollo económico en este sentido. Otro de los ámbitos de las coordinaciones se podría dar con los programas de la cooperación internacional y sus socios locales (ONG). En este frente tampoco se nota acciones decididas, a pesar de la presencia de varios proyectos y del interés de estas instituciones de coordinar sus acciones con la municipalidad. Al respecto, cabe resaltar que las dificultades en la coordinación entre instituciones no se dan por razones políticas, ideológicas o de otra índole, sólo aparentemente por falta de claridad sobre los objetivos de las mismas.

Otro frente de expectativas de los actores económicos se da en los programas de compras estatales, que están adquiriendo cada vez mayor importancia en el ámbito local. Desde hace varios años la Municipalidad de Abancay viene comprando leche fresca a organizaciones de productores de leche. Asimismo el Gobierno Regional de Apurímac ha

emitido una ordenanza autorizando -o disponiendo- que las canastas navideñas que se distribuyen tradicionalmente entre trabajadores, contengan al menos 40% del valor en productos locales. Con ello se ha creado un “mercado institucional” especialmente para los tradicionales fideos “hechos en casa” (que reemplazan a productos industriales) y cuyes beneficiados (que reemplazan al pavo navideño). Ante el incremento de la demanda estacional de estos productos, los actores locales proponen una ampliación de los programas de compras institucionales a otros productos como derivados lácteos (quesos, yogurt, etc.), palta, menestras, miel de abeja, etc.

Otra demanda específica expresada por los actores económicos es la cesión de ambientes para la exhibición y venta de sus productos en los mercados municipales y el campo ferial dominical. Actualmente, la municipalidad ha cedido, en condición de uso gratuito, algunos ambientes del mercado La Victoria a la Asociación de Productores Ecológicos. Medida similar demandan otros actores en relación con el Mercado Central, uno de los lugares con mayor concentración de público de la ciudad de Abancay.

Una reflexión que suscita las demandas de los actores económicos locales –sobre la cual autoridades y funcionarios municipales no parecen estar plenamente conscientes- es la dación de medidas de política en las cuales no está muy claro el interés público sobre las mismas, sino más bien hay un interés de tipo privado. Algunos empresarios o dirigentes de gremios u organizaciones de productores podrían estar aprovechando su posición de tales para hacer negocios propios o para conseguir viajes de negocios cubiertos con el presupuesto público.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

8.1 Sobre la percepción de las autoridades en relación a la factibilidad de las políticas DEL

- Las autoridades municipales de la provincia de Abancay son conscientes de la importancia de la participación de la municipalidad en la promoción del desarrollo económico local, sin embargo no muestran claridad en la mejor forma de asumir este rol y se percibe desconfianza sobre las metodologías basadas en la elaboración de estudios, planes y espacios de concertación, debido principalmente a la poca eficacia que han mostrado hasta ahora estos instrumentos en la experiencia local. Sería recomendable que las autoridades municipales visitaran experiencias exitosas de procesos de desarrollo económico local basados en políticas de concertación y planificación del territorio.
- No existe una política institucional única para promover el desarrollo económico, que podría estar expresada en programas o proyectos de inversión. Lo que existe son distintos discursos o visiones sobre cómo abordar el desarrollo económico entre las propias autoridades ediles, de un lado, una visión enfocada en el acondicionamiento territorial como el elemento central para la promoción de inversiones privadas, y de otro, un discurso más orientado hacia la promoción de productos y negocios basados en la organización, capacitación y motivación de los actores económicos. Se requiere dar organicidad a las políticas municipales, alineándolas a la visión y estrategias del plan concertado de desarrollo económico, el mismo que debe formularse con la participación de los actores económicos e instituciones especializadas del territorio.
- Las diferentes miradas podrían estar enmarcadas dentro de diversos enfoques existentes sobre desarrollo económico local, sin embargo en ambos casos las visiones son incompletas. La mayoría de los enfoques sobre el DEL coinciden en la necesidad de contar con las condiciones de infraestructura y servicios básicos, pero que éstas por sí solas no son suficientes para generar desarrollo económico; se requiere que también existan mercados que demanden productos, que los productos sean de aceptable calidad, que existan los servicios y canales para la comercialización, etc. En las visiones bien intencionadas de las autoridades municipales es posible percibir aún

un manejo limitado de los enfoques de DEL. Esta situación podría ser superada a través de acciones de capacitación a las autoridades o con la incorporación de especialistas en el equipo de asesores de la municipalidad.

- Parte del desencanto o falta de crédito respecto de estrategias de DEL basadas en la concertación y el planeamiento se han generado en las experiencias truncas de los planes y mesas de concertación promovidos durante la anterior gestión municipal. Cabe anotar que en el año 2003 se elaboró el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013, el Mapa de Riqueza de la Provincia de Abancay y se constituyó los espacios de concertación respectivos; no obstante, a pesar del gran esfuerzo desplegado -en tiempo dedicado por los actores económicos y en presupuesto municipal- los planes nunca llegaron a ejecutarse y tampoco los espacios de concertación llegaron a funcionar plenamente. Al respecto, existen diversas metodologías de promoción del desarrollo económico local que parten de acciones muy concretas, y que en base al logro de resultados van incrementando el número de acciones.²¹.
- Frente a este panorama las autoridades locales optan por soluciones prácticas de atención a demandas puntuales planteadas por los actores económicos, las que suelen presentarse de manera esporádica, calmando con ello sus expectativas. De este modo las acciones de DEL –en el manejo real de la política- incluye el arreglo de caminos vecinales, reparación de canales de riego, construcción de pistas y veredas, cursos de capacitación a productores o apoyo a la organización de ferias, entre otras actividades. En adelante las autoridades municipales deberían supeditar sus actividades de apoyo a los objetivos y estrategias concertadas en el plan de desarrollo económico de la provincia.

8.2 Sobre las capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas DEL

- La Municipalidad Provincial de Abancay cuenta con un sistema tradicional de manejo de personal, encargado a un área de personal dependiente de la Gerencia de

²¹ Una posibilidad es el conocido método de "Participación y Acción para la Competitividad desde Abajo" (PACA), desarrollado por Mesopartner (<http://www.paca-online.de/es/>)

Administración y Finanzas. Esta oficina no cuenta con un sistema de gestión de recursos humanos basado en normas o políticas de planeación, reclutamiento, selección, inducción y entrenamiento y evaluación de personal. En consecuencia la municipalidad no cuenta con los parámetros que permitan una adecuada evaluación de la idoneidad y el desempeño de funcionarios y trabajadores nombrados y contratados. La municipalidad debería modernizar su política de personal reorientándola hacia una política de gestión del potencial humano, creando una nueva oficina, dependiente de la gerencia general.

- Los funcionarios encargados de la oficina de DEL, a pesar de no tener la formación profesional básica compatible con la función, han complementado su formación con capacitación post profesional y experiencia laboral específica a las labores de la División de Desarrollo Económico Local. No obstante, su experiencia en el diseño y especialmente en la implementación de políticas es aún limitada. La municipalidad debería completar el CAP institucional con nuevos profesionales, con formación y experiencia en el campo de la economía y la producción.
- Desde el punto de vista del análisis curricular ambos funcionarios cuentan con los conocimientos básicos que les permitiría organizar, planificar, ejecutar, monitorear y evaluar sus actividades; sin embargo la Gerencia de Promoción Social y la División DEL no se gestionan en base a planes, sino a la ejecución de una suma de actividades de tipo puntual y desarticulada. Ello puede estar relacionado con una baja calidad de formación profesional, aunque también con problemas de tipo actitudinales, o ambas cosas. Se requeriría indagar un poco más sobre las dificultades para el uso de instrumentos formales de gestión, identificando los puntos críticos en el ciclo definición de políticas - toma de decisiones - ejecución de acciones - evaluación.
- La implementación de las políticas DEL se realiza en el marco de severas restricciones tanto de recursos humanos cuanto financieros. La División DEL sólo cuenta con un profesional y el apoyo parcial del Gerente de Promoción Social, que debe compartir su tiempo con las otras 04 divisiones dependientes de la gerencia. Se sugiere elevar a la División de Desarrollo Económico Local a la categoría de Gerencia de Línea, independizándola de la Gerencia de Desarrollo Social. Asimismo dotarle de

presupuesto, infraestructura y equipamiento, así como de personal profesional calificado para sus funciones.

- La asignación presupuestal que recibe la División DEL es bastante pequeña y está sujeta a eventuales recortes, dada su baja autonomía administrativa como unidad operativa. En los dos años que va de la gestión se han producido significativos recortes del presupuesto asignado a esta oficina. Estos problemas de gestión están relacionados principalmente a la baja jerarquía administrativa que a su vez se deriva de una baja prioridad de la política en la gestión municipal. Se requiere tanto de la voluntad política de las autoridades municipales para darle prioridad al desarrollo económico local, cuanto de reforzar las iniciativas de la propia oficina DEL para la generación de buenos proyectos.
- Las acciones de promoción del DEL no responden a un sistema de gestión estructurado. El Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013, que figura en el portal web de la municipalidad como documento oficial no es tomado en cuenta al momento de programar o ejecutar el presupuesto. Lo mismo ocurre con el Mapa de la Riqueza de la Provincia de Abancay, que solo es un documento de trabajo existente en la Gerencia de Promoción Social. La planificación del gasto se realiza en base al Presupuesto Municipal, único instrumento con el que cuenta la municipalidad para gestionar sus recursos, que es exigido por el MEF y sin el cual la municipalidad no recibiría ninguna transferencia de recursos públicos. La ejecución del presupuesto se realiza en base al buen criterio de las autoridades, muchas veces sin tener en cuenta el presupuesto programado. La municipalidad debe tomar conciencia de la importancia del uso de instrumentos formales de gestión, como estrategias fundamentales para el incremento de la eficiencia y eficacia en el logro de resultados. Se requiere la “profesionalización” de la gestión municipal en su conjunto.
- La ejecución de las actividades de apoyo al desarrollo económico local se realiza de manera esporádica y desarticulada, respondiendo principalmente a demandas puntuales de actores económicos locales. La municipalidad suele recibir solicitudes de productores o empresarios locales para apoyar determinadas actividades y en función al tipo de demanda o importancia de la organización solicitante se le concede el apoyo. Se requiere desterrar las prácticas clientelistas, asistencialistas, voluntaristas o

similares en el manejo de las políticas públicas, reorientando la toma de decisiones en base a procedimientos establecidos en la normatividad municipal.

- Una de las constataciones que más llama la atención es la falta de concordancia entre los proyectos con declaración de viabilidad existentes en el Banco de Proyectos de la Oficina de Programación de Inversiones (OPI) de la municipalidad y el listado de proyectos considerados prioritarios en el Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013, evidenciando cierta falta de coherencia en la gestión. La OPI debería enfocar sus esfuerzos en la formulación y declaración de viabilidad de los proyectos priorizados en el plan de desarrollo concertado, a fin de que éstos puedan ser tomados en cuenta en los procesos de financiamiento del Presupuesto Participativo.
- El nivel de coordinación con entidades públicas y privadas para la promoción del desarrollo económico local es mínimo, reducido a coordinaciones puntuales para actividades específicas. A pesar que existe la Mesa Provincial de Desarrollo Económico, conformada durante el proceso de elaboración del Mapa de la Riqueza de la Provincia de Abancay, no se planifican las acciones a través de estos espacios. Los momentos de mayor coordinación se realizan en el marco del calendario de festividades locales rutinarias como los carnavales, el aniversario de Abancay, feria agropecuaria anual, etc. La municipalidad tiene que procesar un cambio radical en su estilo de gestión, enfocando su rol en la movilización de los actores económicos locales y la facilitación de los procesos de inversión pública y privada que favorezcan el desarrollo de la competitividad local de largo plazo.

8.3 Sobre la percepción de los actores económicos locales en relación al rol de la municipalidad en la promoción DEL

- Existe un alto consenso entre los actores económicos locales sobre el crecimiento actual y potencial de la economía local, concentrado principalmente en la ciudad de Abancay, principal centro urbano de la provincia y la región Apurímac. Según los actores económicos la economía de la ciudad de Abancay se ha dinamizado como consecuencia del proceso migratorio que se produjo durante las décadas de violencia política (80 y 90) que hicieron de Abancay la ciudad con mayor tasa de crecimiento a

nivel nacional entre los censos de 1982 y 1993. Aunque estas migraciones disminuyeron en la última década aún se ha mantenido una alta dinámica de relación entre la ciudad y su entorno de ciudades menores y zonas rurales. El crecimiento urbano inicialmente trajo problemas de falta de infraestructura y servicios para los nuevos habitantes de la ciudad, pero con el proceso de consolidación urbana, éstos se han convertido en una nueva masa de consumidores, que han sustentado la aparición de un gran número de pequeños negocios destinados a atender las necesidades de la nueva población.

- Existe optimismo respecto del potencial de crecimiento del mercado interno. Este optimismo se basa tanto en el crecimiento poblacional de la ciudad de Abancay cuanto en la presencia de un gran contingente de población flotante, dado su carácter de “puerto terrestre” (lugar de paso). Un factor que ha contribuido significativamente al crecimiento poblacional de Abancay es la creación de universidades locales (Universidad Tecnológica de Apurímac y Universidad Nacional Micaela Bastidas) y la instalación de filiales de universidades nacionales (Alas Peruanas), que han convertido a Abancay en casi una “ciudad universitaria”. Otro segmento de consumidores de tránsito con alto poder adquisitivo son los trabajadores de las empresas y proyectos mineros que se asientan en las diferentes provincias de Apurímac y que tienen la ciudad de Abancay como lugar de descanso. Este optimismo se ve sustentado con la verificación de un significativo número de nuevas inversiones de mediana envergadura (restaurantes, hoteles, discotecas, empresas de transporte, bazares, etc.) que han proliferado en Abancay en los últimos años. Sería conveniente realizar estudios sobre las características actuales y tendencias del mercado local, a fin de dimensionar adecuadamente el potencial y de esta manera orientar mejor el apoyo al crecimiento de las actividades económicas tradicionales y el fomento de las nuevas.
- También existe una alta expectativa en relación con el potencial de conquista de mercados externos, asociado principalmente al proyecto de la carretera interoceánica, que unirá las regiones brasileñas de Acre y Rondonia con las costas del océano Pacífico. Uno de los ramales de esta carretera pasará por la ruta Cusco-Abancay-Nazca y se piensa que ello contribuirá a abrir el mercado brasileño para los productos andinos. Otro frente de expectativas de los actores locales es el mercado internacional

de productos orgánicos, basada en el trabajo de varios años de ONG locales con productores ecológicos, organizados en la Asociación de Productores Ecológicos del Valle de Abancay. Un tercer frente de expectativas se genera a partir del potencial aprovechamiento del flujo turístico de Cusco, con el desarrollo de nuevos productos turísticos locales, asociados al Santuario Nacional Ampay, el Cañón del río Apurímac y la Ciudadela Inka de Choquequirao. Se requiere realizar estudios especializados que sustenten técnicamente la existencia de estas oportunidades y la factibilidad de su aprovechamiento.

- En cierta medida este optimismo no se encuentra totalmente justificado. Aunque fuera cierta la existencia de un gran número y diversidad de productos locales con demanda efectiva o potencial en mercados externos, convertir la producción local tradicional en oferta exportable no es un proceso muy sencillo. Según el Plan Regional de Exportaciones de Apurímac (PERX) elaborado por el MINCETUR con la asesoría de la prestigiosa consultora SASE, la región adolece de un conjunto de debilidades estructurales como las deficiencias en infraestructura básica, baja productividad agrícola, presencia de plagas y enfermedades, incipientes servicios de desarrollo empresarial, débil presencia del estado, ausencia de cadenas productivas, débil coordinación interinstitucional, limitada articulación entre el sector académico con los sectores de la producción, etc. El plan concertado de desarrollo económico debería establecer un conjunto de medidas (proyectos) orientados a superar las debilidades identificadas.
- Existe también entre los actores económicos locales una visión crítica sobre el rol que cumple la municipalidad en la promoción del desarrollo económico. Si bien comparten con las autoridades municipales la opinión sobre el crecimiento económico ocurrido en la ciudad de Abancay en los últimos años, no creen que éste haya tenido que ver con las políticas o la acción municipal. Los actores están convencidos que el crecimiento se ha producido de manera espontánea, impulsado principalmente por el sector privado, sin la colaboración, e inclusive, pese a las dificultades impuestas por la municipalidad. Convendría un mayor acercamiento de la municipalidad a los gremios empresariales y organizaciones de productores, en el marco de los espacios de concertación y la implementación del plan concertado de desarrollo económico.

- Los actores económicos locales no asocian o reconocen las obras de infraestructura y servicios básicos como políticas de desarrollo económico local. A pesar de valorar en general la importancia que el desarrollo local debe estar sustentado en un buen soporte de infraestructura y servicios básicos, su análisis y demandas están referidos principalmente a cuestiones más directas como el acceso a mercados, crédito, capacitación, asistencia, técnica, organización empresarial, información, etc. Los proyectos u obras de infraestructura deberían evidenciar un poco más su aporte al desarrollo económico, especialmente en cuanto a la mejora de servicios de apoyo a la producción y reducción de costos de transporte, electricidad, agua para riego, almacenaje, etc.
- Los actores económicos no tienen muy claro los roles que debe cumplir el Estado y el sector privado en el desarrollo económico local. Las principales demandas planteadas a las autoridades municipales son las compras estatales o financiamiento para actividades de capacitación, asistencia técnica, información o viajes de negocios. En este sentido, se puede apreciar cierta confusión entre intereses públicos y privados en la demanda de políticas para la promoción del desarrollo económico local. Algunos actores económicos podrían estar aprovechando su condición de dirigentes de organizaciones de productores para hacer negocios directos con la municipalidad o conseguir financiamiento para consolidar sus planes empresariales propios. La municipalidad debería cambiar su actual estrategia de negociación directa e individual con dirigentes de gremios u organizaciones, por una estrategia de negociación colectiva y abierta, en el marco de los espacios de concertación y el plan de desarrollo económico.
- Un tema adicional que subsiste en la relación entre actores económicos y municipalidad es la persistencia de visiones asistencialistas en las propuestas de los actores económicos, que se expresa en demandas de subsidios permanentes a sus actividades productivas, en las cuales generalmente se puede visualizar con claridad el compromiso municipal pero no de la misma manera los compromisos de los actores que reciben el apoyo. Es el caso, por ejemplo, de las actividades de capacitación o asistencia técnica a sus procesos productivos, donde es posible saber cuánto va a aportar la municipalidad para desarrollar la actividad pero no se sabe con precisión los compromisos en cuanto a mejora de la calidad o productividad de parte de los

productores. En los procesos de concertación para el desarrollo económico deben explicitarse muy claramente los aportes y compromisos de cada una de las partes involucradas, en función a sus respectivos roles. Los roles de la municipalidad están muy bien establecidos en la normatividad vigente.

- La identidad con las propias tradiciones y costumbres, se percibe desde una categoría predominantemente singular y está asociada a la autoestima baja que se exterioriza a través del conformismo que señalan frecuentemente, estos son factores que interfieren con el emprendimiento propio así como con la mayor demanda a las autoridades para la viabilidad de políticas de promoción del DEL. En los procesos de desarrollo económico local, la cultura juega un papel muy importante en la valoración de los productos locales, el mejoramiento de las relaciones entre actores y el marketing territorial. En el caso de Abancay, productos como el tallarín hecho en casa, los trajes típicos y el carnaval tradicional son al mismo tiempo elementos culturales y productos turísticos. Esta perspectiva necesita ser visibilizada en el plan concertado de desarrollo económico.

9. BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco

(2006) "Reflexiones sobre el desarrollo económico en la práctica: desarrollo y territorio. En: Instituto de Economía y Geografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid, pp. 18

(2006) "Clusters, Territorio y Desarrollo Empresarial: Diferentes Modelos de Organización Productiva". En: Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva, Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN). San José: Banco Interamericano de Desarrollo.

(2004) "Desarrollo Económico Local y descentralización en América Latina". En: Revista de la CEPAL. Santiago de Chile, N° 82.

ANTÚNEZ, Rómulo

(2008) "Guías metodológicas para la promoción municipal del desarrollo económico local". En: Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Lima. pp.40

BELLOCH, Amparo

(1995) "Manual de Psicopatología. 1° Ed. Madrid, Mc Graw Hill. Vol. 1, pp.613

BOISIER, Sergio

(2001) "Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?" En: Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local. Rosario: Editorial Homo Sapiens.

CEPAL/GTZ

(2000) "Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina", Desarrollo Económico Local y Descentralización: Aproximación a un Marco Conceptual. Santiago de Chile.

- (2001) Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina: Análisis comparativo, Proyecto Regional de Desarrollo Económico y Descentralización. Santiago de Chile.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

- (2002) "Ley N°27680. Ley de reforma constitucional del capítulo XIV del título IV sobre la descentralización". En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 06 de marzo.

CONSORCIO PROMDE

- (2000) Modelo de Intervención Municipal para el Desarrollo Económico Local, Consorcio PROMDE: MITINCI-SWISSCONTAC-INICAM. Lima, pp 108.

CUERVO, Luis

- (2006) "Globalización y Territorio". En: (ILPES) Área de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago: Serie Gestión Pública, N° 56, pp. 55.

FINOT, Iván

- (2006) "Descentralización y viabilidad del desarrollo local en América Latina". En:<http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/034-febrero-2006/0052906> (Consulta: 30 de agosto del 2009)

- (2005) "Descentralización, transferencias territoriales y desarrollo local". En: Revista de la C E P A L. Santiago: N° 8 6, pp. 29-46
Farrell Gilda y Otros (1999), "La competitividad territorial". En: Observatorio Europeo LEADER. Cuaderno N°5, pp. 45

GALLICCHIO, Enrique y Otros

- (2004) "Desarrollo Local y Descentralización en América Latina: Nuevas Alternativas de Desarrollo". En: Centro Latinoamericano de Economía Humana Programa de Desarrollo Local. Montevideo.

HARDY, Thomas

(1998) Aprendizaje y cognición. 4° edición. Madrid: Prentice Holl, pp. 561

HOSHI, Violeta y Otros

(2008) Gestión del Potencial Humano. Material de Estudios, 6° edición. Lima: PUCP virtual, pp. 205

IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

(2003) Actores Sociales en el Desarrollo Rural Territorial. San José. Sinopsis N°8.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

(2007) Registro Nacional de Municipalidades. Abancay, pp.16

LLORENS, Juan y Otros

(2002) "El auge del desarrollo local". En: Estudios de casos de desarrollo económico local en América Latina. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 55.

MATACHI, Atsushi

(2006) Capacity Building Framework UNESCO-IICBA. United Nations Educational Scientific and Cultural Organization - International Institute for Capacity Building in Africa.

MARLIN, Christian

(2004) "Desarrollo Económico Local y Microempresas Rurales". Síntesis de la Conferencia electrónica (realizada del 2 al 27 de febrero del 2004). CONDESAN. ASOCAM, pp. 35

MERCADO, Donald

(2006) Libro azul del desarrollo económico local, Directrices para la creación de programas y proyectos de desarrollo económico local. La Paz: Editora Presencia, pp. 146

MEYER-STAMER, Jorg

(2003) ¿Qué es el DEL? ¿Por qué es tan difícil? En: <http://www.meyer-stamer.de/2003/DEL-dussel.pdf> (Consulta: 30 de agosto del 2009)

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

(2006), Plan Estratégico Regional de Exportación Región Apurímac. Abancay: SASE, Internacional Kipu, pp.66

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

(2007) "Directiva General del Sistema Nacional de inversión Pública. Resolución Directoral N°002-2007-EF/69.01". En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 03 de marzo, pp. 340824.

(2007) "Directiva N°005-2007-EF/68.11", Directiva para la programación multianual de la inversión pública de los gobiernos Regionales y Gobiernos locales. En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 16 de octubre.

(2004) "Ley N°28411, Ley General del Sistema Nacional del Presupuesto". En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 06 de diciembre.

(2000) Ley N°27293 "Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública" En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 28 de junio.

(2009) Transparencia económica. En: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe/amigable/default.php> (Consulta: 30 de agosto del 2009)

(2002) Ley 27785 "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República" En: Diario Oficial El Peruano. Lima, 23 de julio.

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE PACUCHA,

- (2009) Andahuaylas - Apurímac. "El desarrollo económico local desde la estrategia de articulación de las familias pobres a la dinámica económica local con un enfoque de gestión territorial del desarrollo" En: http://www.care.org.pe/websites/fortalece/Ponencias/Mauro_Medina_Alcalde_Pacucha_Apurimac.pdf (Consulta: 30 de agosto del 2009)

MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE ABANCAY

- (2005) Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial de Abancay, Abancay, pp. 35.
- (2005) Manual de Organización y Funciones de la Municipalidad Provincial de Abancay, Abancay, pp.
- (2008) Cuadro para Asignación de Personal, Abancay, pp. 12.
- (2007) Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA)-2007. Abancay, pp. 78.
- (2003) Plan de Desarrollo Concertado de la Provincia de Abancay 2003-2013. Abancay, pp. 211
- (2006) Mapa de la Riqueza de la Provincia de Abancay, Región Apurímac, Abancay, Inédito.

PADER-COSUDE

- (2003) Análisis de las políticas de promoción económica en 10 municipios rurales de Bolivia, Programa de Apoyo al Desarrollo Económico Rural, Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo. La Paz.

PROYECTO CONCADEL

- (2006) Manual de Conceptos y Herramientas para procesos de Desarrollo Económico Local, Consorcio Inwent-INICAM-AMDECRUZ. Lima. ICONO, pp. 59.

RAMÍREZ, Juan y Otros

(2007) "Economía y territorio en América Latina y el Caribe: desigualdades y políticas". En: Documento presentado en la XII Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Junio 2007). Brasilia: ILPES, pp.148.

ROJAS, Luis

(2006) Manual para la Promoción del Desarrollo Económico Local, Enfoques, Herramientas y Estrategias. 1° edición. Lima: OIT Oficina Sub Regional para los Países Andinos, pp. 174.

(2007) Informe final, Estudio del estado situacional y lineamientos para el fortalecimiento de la capacidad de promoción del desarrollo de la Municipalidad Provincial de Abancay. Inédito. pp. 72.

SCHEJTMAN, Alexander y BERDEGUÉ, Julio

(2003) "Desarrollo Territorial Rural". RIMISP Santiago.
En:<http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0239-000870-desarrolloterritorial.pdf> (Consulta: El 30 de agosto del 2009)

TELLO, Mario

(2007) "Las teorías del desarrollo económico local y la teoría y práctica del proceso de descentralización en los países en desarrollo". Lima En: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD247.pdf> (Consulta: 31 de agosto del 2009)

VÁZQUEZ, Angelina,

Procesos e instrumentos para el desarrollo económico territorial. Santiago: Fundación Friedrich Ebert en Chile, pp. 140-168.

VON HALDENWANG, Christian

(2000) Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo. Aportes para la discusión latinoamericana. En: "Estudios de casos de desarrollo económico local", Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

10. ANEXOS

