

















































































































Cuadro N° 5.5  
Dinámica poblacional del área de estudio

| Municipio             | Superficie (Km2) | Población (Habitantes) |
|-----------------------|------------------|------------------------|
| San Salvador          | 128.07           | 5,219                  |
| Pomacanchi            | 275.56           | 8,340                  |
| Santa María de Chicmo | 162.14           | 9,430                  |
| Aymaraes              | 4,213.07         | 32,615                 |

Fuente: INEI 2007.

## 5.2 Políticas de promoción económica

Como se mencionó anteriormente, en el marco de la descentralización, se les asigna a las municipalidades nuevas funciones, vinculadas a la promoción del desarrollo económico en sus ámbitos, esto implica, una ampliación sustancial de sus competencias. En palabras del Alcalde de Pomacanchi<sup>17</sup>: “antes del 2002, no se hablaba del desarrollo económico local, las municipalidades rurales estaban básicamente dedicadas a las pequeñas obras de infraestructura, el ornato y la baja policía (limpieza), y todo concentrado en el casco urbano de la capital distrital, ahora también las municipalidades rurales tenemos esa responsabilidad”.

Es así que, a partir del año 2003, un rol importante de los gobiernos locales es el de implementar políticas que promuevan el desarrollo económico local. Según Bartik (2003)<sup>18</sup>, la política de desarrollo económico del gobierno local se define como una serie de actividades especiales realizadas por el gobierno local para fomentar el desarrollo económico. Pero, cabe señalar que la definición de las políticas específicas, las estrategias y acciones que se pondrán en marcha dependen de la situación y características propias del espacio local donde se diseñan e implementan las políticas. En este caso en particular analizaremos las políticas implementadas por cuatro municipalidades, cuya característica principal es que son rurales.

<sup>17</sup> Dante Casapino, Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pomacanchi 2003-2006.

<sup>18</sup> Citado por Mario Tello, 2010:59

Antes del 2007, en la mayoría de las municipalidades estudiadas, se dieron únicamente acciones muy puntuales vinculadas a la promoción del desarrollo económico, a excepción de la Municipalidad de San Salvador, donde se inició con la implementación de políticas de DEL a partir del año 2004 y el Alcalde fue reelecto. Es en el período 2007 al 2010, donde se da un mayor avance, dando un salto cualitativo en materia de promoción económica local, aun cuando la consolidación y sostenibilidad de las políticas y de las propuestas de desarrollo es un tema de largo plazo.

Entre las principales políticas de promoción económica local puestas en marcha por las municipalidades estudiadas, con particularidades en cada caso, tenemos las siguientes: i) Reformas en la estructura institucional de las municipalidades para la creación de áreas especializadas; ii) Mejoramiento de la Gobernabilidad para el DEL; iii) Impulso al desarrollo de capacidades para el DEL; iv) Identificación y priorización de ejes de intervención; v) Promoción de la inversión privada; vi) Creación o fortalecimiento de espacios de comercialización; vii) Cofinanciamiento a través de fondos concursables.

Las principales políticas son las siguientes:

i) *Reformas en la estructura institucional de las municipalidades para la creación de áreas especializadas*: El objetivo principal de estas políticas es el de aportar a la institucionalización del nuevo rol municipal en materia de desarrollo económico local. A este nivel, tenemos que en todos los casos se crearon las áreas u oficinas municipales de desarrollo económico, en el caso de San Salvador y Pomacanchi se constituyeron las Sub-Gerencias de Desarrollo Económico Local; en el caso de Santa María de Chicmo se reforzó la Oficina Municipal de Promoción Económica (OMPE) y en Aymaraes se constituyó la Oficina de Desarrollo Económico Local (ODEL).

La adecuación de la estructura de las municipalidades, creando áreas especializadas para la promoción económica, ha implicado un conjunto de transformaciones a nivel organizativo y de funcionamiento interno, pero también en el relacionamiento con los actores externos, orientándose hacia un nuevo modelo de gestión municipal. Analizaremos con mayor detalle estos temas en el punto de capacidades institucionales y económicas para la PEL.

ii) *Mejoramiento de la Gobernabilidad para el DEL*: Estas políticas se orientan a facilitar las articulaciones, acuerdos y cooperación entre los diferentes actores para el desarrollo económico local, donde los gobiernos locales jugaron un rol de liderazgo por su capacidad de convocatoria y la responsabilidad que les compete, pero entienden que los agentes principales del proceso de DEL son los actores económicos del territorio. En esa dirección, en todos los casos se constituyeron instancias de concertación público-privado, con la participación de las organizaciones de productores, la municipalidad y otras instancias públicas, así como las ONGs presentes en el territorio. Si bien cada actor tiene su propia lógica de intervención en torno al desarrollo económico, estas instancias permitieron llegar a acuerdos mínimos para ir superando algunos cuellos de botella, generándose relaciones de confianza y cooperación entre los diferentes actores.

Igualmente se ha promovido el asociativismo de los productores, realizando acciones de fortalecimiento de las asociaciones de productores, de papa nativa en Santa María de Chicmo, de Kiwicha en San Salvador, de leche en Pomacanchi, de granos en Aymaraes, entre otros.

Estos temas se analizarán con mayor amplitud en el punto sobre la “Participación de los actores en el DEL”.

iii) *Impulso al desarrollo de capacidades para el DEL*: Entre las políticas implementadas por las municipalidades estudiadas, está el fortalecimiento de capacidades de las autoridades y funcionarios de las municipalidades, y también el desarrollo del liderazgo y capacidad emprendedora de los productores locales. Estas acciones se desarrollaron con el apoyo de las ONGs y algunos programas de dimensión nacional ejecutados por el Estado en los territorios estudiados. El desarrollo de capacidades de los diferentes actores es clave para valorizar los territorios. En ese sentido se capacitó por ejemplo a los funcionarios municipales acerca del rol que le compete a las municipalidades en el DEL, en elaboración de planes y formulación de proyectos, entre otros, orientados a mejorar la eficiencia en la promoción económica.

En relación a los productores se brindó capacitación y asistencia técnica, ya sea de manera directa por la municipalidad o en coordinación con las ONGs y proyectos

nacionales, los servicios privados locales son aun mínimos, en ausencia de estos servicios es que se entiende que la municipalidad haya intervenido de manera subsidiaria, sin embargo la idea es que en la medida que se dinamice la economía de estos territorios se pueda atraer a estos servicios, para ello la municipalidad puede jugar un rol facilitador del encuentro entre la oferta y demanda de estos servicios.

iv) *Identificación y priorización de ejes de intervención:* Las políticas de promoción económica, también incluyen la identificación de las cadenas productivas o actividades económicas más dinámicas del territorio, que en general involucran a más gente. Esto fue realizado por todas las municipalidades estudiadas: San Salvador (Kiwicha, Cuyes, turismo religioso y gastronomía); Pomacanchi (ganado lechero, derivados lácteos, crianza de cuyes); Santa María de Chicmo (ganado lechero, crianza de cuyes, papa nativa, granos andinos) y Aymaraes (Turismo local, ganado lechero, cuyes y miel de abeja). Se realizaron estudios específicos para estas cadenas identificadas (en San salvador para cada una de las cadenas). En Pomacanchi se identificaron oportunidades de mercadeo para la leche fresca y carne de vacuno. En general se priorizaron aquellas cadenas productivas de mayor rentabilidad en el mercado.

v) *Promoción de la inversión privada:* a través de inversiones estratégicas para dinamizar la producción, transferir tecnología o brindar servicios, tales como la Planta lechera y mercado de productores en Pomacanchi (financiado por el Municipio), la planta lechera piloto en Santa María de Chicmo (financiado por el Municipio y CESAL de España y el apoyo de PRODECO y ADEA), la adquisición de equipos y maquinaria para la transformación de kiwicha (Piladora y tractor) en San Salvador (financiado por el Municipio). Además de proyectos de electrificación para facilitar energía eléctrica para la transformación de productos (granos andinos y leche) en Santa María de Chicmo, pequeños sistemas de riego tecnificado en Pomacanchi y canales de riego en Aymaraes.

Asimismo se hicieron otras inversiones facilitadoras de negocios, tales como mejoramiento de carreteras, construcción de puentes, infraestructura para ferias ganaderas y mercados, las mismas que fueron realizadas contando con el aporte de otras instancias y proyectos y los mismos usuarios. Las inversiones en infraestructura básica e infraestructura productiva, valorizan el territorio y se constituyen en un aporte concreto

para que los actores económicos cumplan de mejor manera su rol productivo y dinamicen la economía.

Igualmente, se realizaron inversiones en los mismos negocios con la finalidad de promover la actividad productiva e incentivar a los productores, en el caso de San Salvador se entregaron parte de las calaminas para los galpones de los cuyes, se financió la adquisición de carpas para las vivanderas y las ferias dominicales y se entregaron recursos financieros a las asociaciones de productores para su institucionalización<sup>19</sup>, en Pomacanchi se apoyó la construcción de cobertizos para ganado vacuno. Un listado más detallado de las inversiones apoyadas se presenta en el Anexo 5.

Sin embargo, en algunos casos la inversión en infraestructura y en los negocios, no estuvo precedida de acuerdos previos con los actores económicos, que se supone serían los beneficiarios y por lo tanto no implicó compromisos a nivel de inversión complementaria, mejoras en innovación y productividad, entre otros elementos que deben estar considerados, puesto que la infraestructura per se no generará de manera automática ni mayor competitividad ni mayor inversión.

En cuanto a políticas de promoción del territorio y su competitividad, estas se dieron fundamentalmente en el caso de las municipalidades de Pomacanchi y San Salvador, donde se produjeron materiales de difusión, se establecieron alianzas y se pusieron en marcha campañas para posicionar esos territorios como lugares turísticos y promover la competitividad de los quesos y la leche en un caso y de la kiwicha en el otro caso, lo cual contribuyó a mejorar la imagen de los territorios, potenciar sus atractivos y mejorar la base sobre la que operara la actividad económica.

vi) *Creación o fortalecimiento de espacios de comercialización*: En todos los casos se buscó mejorar la articulación a mercados locales y regionales a través del impulso de ferias locales y la participación en ferias regionales y nacionales. A nivel local, se dinamizaron y fortalecieron las ferias agropecuarias y artesanales, tabladas ganaderas<sup>20</sup>, entre otros, y se impulsaron algunas ferias innovadoras como la Feria Gastronómica

---

<sup>19</sup>Información brindada por el ex-alcalde Reynaldo Quispitupa y funcionara de la ODEL Guadalupe Holgado.

<sup>20</sup>Las tabladas ganaderas son ferias de compra y venta de ganado en pie, principalmente ganado vacuno y ovino.

Semanal, organizada por la municipalidad de San Salvador en coordinación con la Mesa Técnica de Turismo, donde la municipalidad hizo una infraestructura básica, capacitó a las mujeres, realizó la difusión y el control de la calidad de los productos, mientras que las mujeres microempresarias, destinaron tiempo para su capacitación, invirtieron en los utensilios, equipamiento básico e insumos para garantizar la oferta.

Asimismo, es importante destacar el gran número de ferias locales impulsadas por las Oficinas de desarrollo económico local en el ámbito de estudio<sup>21</sup>, dado que en estas ferias se comercializan principalmente productos de origen local, productos agropecuarioso productos con valor agregado, que contribuyen al dinamismo endógeno. Igualmente, se facilitó la participación de los productores organizados y microempresarios, en ferias de carácter regional como la de Huancaro en el caso de Cusco, Teja Molino en el caso de Santa María de Chicmo y San Antonio (Abancay) en el caso de Aymaraes, donde los productores locales exponen y venden productos con valor agregado y de mayor valor comercial, además de intercambiar experiencias con productores de otras regiones. Como fruto de la participación en estas ferias, el queso andino de Pomacanchi, por ejemplo, ha encontrado un importante nicho de mercado en el Cusco.

Los productos que se comercializan en la ferias, tanto locales como regionales, son principalmente productos agropecuarios (maíz, papa, kiwicha, quinua, trigo, cebada, verduras), animales vivos en pie (ganado vacuno, ovino, camélidos sudamericanos), animales menores (cuyes, gallinas), productos transformados (derivados lácteos como queso y yogurt, harinas precocidas, miel de abejas, dulces), artesanías locales (religiosa y utilitaria) y la venta de platos típicos que son particularmente importantes.

En general, las municipalidades asumen roles de responsabilidad respecto a la organización, mantenimiento, promoción y desarrollo de las ferias, otorgando espacios, mejorando la infraestructura de exposición, promoviendo las ferias, fundamentalmente agropecuarias y artesanales. Una limitante, es que en muchos casos se mantienen aún subsidios a los productores para su movilización y permanencia, lo que no contribuye a la autonomía de los productores y la sostenibilidad, porque no asumen su responsabilidad

---

<sup>21</sup>Kullupata, Mancura, San Juan y Santa Lucia en Pomacanchi; las ferias comunales de Tira Cancha y Occoruro en San Salvador; la de Nueva Esperanza en Santa María de Chicmo o la feria dominical de Chalhuanca en Aymaraes, por citar algunas.



de aportar de manera efectiva a los costos de las ferias, aún en los casos en que las ferias lograron una alta rentabilidad.

Las ferias locales y regionales en las cuales participan los productores del ámbito de estudio se presentan en el Anexo 6.

Los flujos de la producción local (ver Anexo 7), nos muestran cómo es que los productos locales van abarcando otros mercados, además de los estrictamente locales. En el caso de San Salvador alcanzan mercados regionales, nacionales e internacionales, con sus productos emblemáticos tales como la kiwicha (Bolivia) y el maíz blanco (Lima y el exterior), así mismo hay productos que tienen destinos principalmente regionales, tal es el caso de las harinas precocidas y derivados de kiwicha. En Pomacanchi los mercados son de carácter regional (Combapata, Sicuani, Cusco) con ganado vacuno, quesos y cuyes, en Santa María de Chicmo los mercados se sitúan en Andahuaylas (papa, cuyes, quesos), Cusco (papa, queso) y Lima (papa, quinua, queso). Finalmente, la producción de Aymaraes alcanza mercados regionales (miel de abeja), Arequipa (fibra de alpaca) y el mercado local (leche fresca y cuyes).

Es decir, que los destinos de la producción local se van diversificando, mostrando la opción de articularse con otras economías y buscando nichos de mercado para posicionarse de manera favorable. Este mecanismo, en ciernes, va a posicionar la producción local fuera del territorio y va ir fortaleciendo la trama del tejido social productivo del territorio, para ello de manera paralela se requiere ir generando las inversiones de soporte a la actividad productiva (infraestructura vial, servicios financieros, comunicaciones).

Como resultado de las políticas de promoción económica local, implementadas desde el municipio, se muestra un mayor dinamismo económico en los territorios en estudio, no solo en términos de mayores volúmenes de productos transados en ferias y mercados locales y regionales, sino también en mejores precios alcanzados por mejoras en la calidad, presentación de los productos y el peso justo<sup>22</sup>. A título de ejemplo podemos mencionar que, en el caso de la feria de Kullupata, promovida por la municipalidad de

---

<sup>22</sup>La práctica de los intermediarios es el de castigar el peso de animales en pie (vacunos y ovinos) y el peso y calidad de los productos agropecuarios.

Pomacanchi, se incrementó notablemente la comercialización de ganado vacuno, alcanzando un 360% de incremento en el periodo 2007-2010, pasando de comercializar 50 cabezas en el año 2007 a 180 cabezas en el año 2010, mientras que los precios promedio variaron de S/. 1,200 por cabeza en el año 2007 a S/. 1,500 en el año 2010. Por su parte, la comercialización de cuyes en los mercados de Combapata, Sicuani y Cusco pasaron de 244 cuyes mensuales en el año 2007 a 1,500 cuyes mensuales en el año 2010 y, los precios se incrementaron de S/. 6.00 a S/. 10.00 por unidad. Los detalles de este dinamismo económico, se muestran en los Anexos No. 7 y No. 8.

vii) *Cofinanciamiento a través de fondos concursables*: En las municipalidades de San Salvador y Pomacanchi, de la región de Cusco, se puso en marcha una política de incentivos con la implementación de fondos concursables, que permitieron cofinanciar las iniciativas más innovadoras del territorio, presentadas a través de Planes de Negocios. Esta política se implementó en asocio con el Proyecto Corredor Puno-Cusco, utilizando la metodología de los Comités de Asignación de Recursos (CLAR), a través del cual se realizó la transferencia de recursos a pequeños productores asociados, microempresarios e inclusive comunidades para contratar asistencia técnica, servicios de capacitación y pasantías.

En el entendido, que las políticas de promoción económica local, tienen entre otros objetivos, el de introducir elementos de innovación y calidad en las actividades productivas del territorio, utilizando al máximo las potencialidades locales y los recursos externos, involucrando a los diferentes actores en los procesos impulsados y construyendo la institucionalidad, requerida para el desarrollo económico local. En ese sentido, si se observa, los siete grandes grupos de políticas implementadas en las municipalidades en estudio, vemos que, a pesar de las limitaciones propias de las municipalidades rurales, se han dado avances significativos en relación a los objetivos globales de las políticas. Los contenidos abarcan desde los ajustes en la estructura, para la creación de las Oficinas de Desarrollo Económico, hasta la promoción de la inversión privada, pasando por la concertación público-privada, el fortalecimiento de capacidades, la identificación y priorización de las actividades más dinámicas, el fortalecimiento de los espacios de comercialización y el cofinanciamiento a través de fondos concursables, entre otros.

En general podemos decir, que las políticas PEL estuvieron dirigidas principalmente a los productores de las líneas de actividad priorizadas y a la articulación de estos productores al mercado. En este proceso se dinamizaron una gran cantidad de cadenas de valor, que se sostienen en las potencialidades de los territorios y en las oportunidades que éstas tienen en el mercado. La investigación nos da cuenta de muchos casos donde se aprovechan las oportunidades de mercado: Pomacanchi tenía opciones en leche fresca y carne de vacuno por ejemplo, así como San Salvador tiene una ventaja en la producción de Kiwicha, Aymaraes en cuyes y Santa María de Chicmo en papa nativa y ganado lechero. Es decir la necesidad de posicionar un producto emblemático, con posibilidades de vincularse de manera sostenida al mercado, puede desencadenar la política.

Las políticas fueron diseñadas e implementadas desde las municipalidades, en concertación con los actores públicos y privados del territorio. El desarrollo de las políticas parte de distintas opciones en cada territorio, sin embargo se inician con apoyos puntuales hasta llegar a establecer planes de desarrollo que orientan el accionar en torno a la promoción económica; por ejemplo, en sus declaraciones el Alcalde de San Salvador<sup>23</sup>, manifiesta que: “se trabajó inicialmente desde vacunos, porcinos, pollos, es decir de todo y para todos, pero luego viene el Plan de desarrollo económico que identifica y focaliza, nos da una “ruta de trabajo”; en este proceso, en el que contamos con el apoyo de las instituciones de cooperación, se identifican las fortalezas y se definen las estrategias”. En lo que se refiere a las otras municipalidades, cuentan con Planes de desarrollo concertado, los mismos que incluyen un capítulo sobre el tema DEL, pero a un nivel muy general, por lo que tiene muchas limitaciones para constituirse en un instrumento eficiente de gestión.

En la implementación de las políticas PEL identificadas en las municipalidades estudiadas, se observó que los niveles de articulación entre los gobiernos locales y los gobiernos regionales fueron mínimos, mientras que la articulación con programas y proyectos de carácter nacional pero con acciones en los territorios estudiados fue más dinámica, por ejemplo con el Proyecto Corredor Puno Cusco, en el caso de San Salvador y Pomacanchi y con el Proyecto Aliados en Santa María de Chicmo y Aymaraes.

---

<sup>23</sup> Reynaldo Quispitupa, Alcalde de la Municipalidad Distrital de San Salvador 2007-2010.

### **5.3 Capacidades Institucionales y económicas para la implementación de Políticas de DEL**

#### **5.3.1 Capacidades Institucionales**

El desarrollo de capacidades institucionales para el DEL implica un proceso de mejora en las habilidades para el diseño y gestión de las políticas, tanto a nivel individual de las autoridades y funcionarios como a nivel organizativo de las municipalidades. Ello requiere que las personas responsables mejoren sus competencias (conocimientos, habilidades, actitudes y valores) para el ejercicio de su función, y que a nivel organizativo se generen las condiciones (función reconocida dentro de la estructura, procedimientos, instrumentos de gestión; recursos humanos y financieros; visión y valores compartidos, entre otros).

Las municipalidades se propusieron mejorar su capacidad de gestión del Desarrollo Económico, para ello en primer lugar se crearon las oficinas, áreas o gerencias de Desarrollo Económico Local (DEL). En el caso de la municipalidad distrital de San Salvador se crea la oficina en el año 2003 y se convalida esta acción con la modificación de la estructura orgánica municipal y a partir del año 2007 se instala la Sub-Gerencia de Desarrollo Económico Local, relevando la importancia de esta oficina en el organigrama municipal, igualmente se modificaron los instrumentos de gestión (MOF, ROF, CAP). Tanto la nueva estructura organizativa, como los instrumentos de gestión modificados, fueron reconocidos por ordenanza municipal, a fin de institucionalizar las acciones de promoción económica.

En el caso de Pomacanchi, el año 2004 se creó la “Oficina del productor” y la “Casa del ganadero” que brindaban asistencia técnica a los productores (Inseminación artificial para ganado vacuno principalmente), posteriormente en el año 2007 se constituye la Oficina de desarrollo económico local, para luego en el año 2009 constituirse como Sub-Gerencia de Desarrollo Económico, con funciones ampliadas y con la presencia de un Sub Gerente y personal técnico nuevo para cumplir las funciones asignadas; igualmente se realizan los cambios necesarios en la estructura orgánica municipal.

En el caso de Santa María de Chicmo se reforzó la Oficina Municipal de Promoción Económica – OMPE, que existía desde el año 2004 como órgano de línea de la

municipalidad; se realizó la adecuación de la estructura orgánica y de los documentos de gestión con el apoyo de PRODECO, la oficina ya contaba con un responsable y personal calificado local. Asimismo, se creó la OPI para viabilizar los Proyectos, con una visión de largo plazo.

En la Municipalidad de Aymaraes los avances son menores, porque en el periodo de estudio no se logró concretar las adecuaciones a la estructura orgánica, propuestas por la Gerencia General, por “falta de financiamiento”. Sin embargo, en la práctica si funcionó una Oficina de Desarrollo Económico Local, adscrita a la Gerencia General Municipal.

La iniciativa de los cambios en la estructura, fue de los Alcaldes (San Salvador y Pomacanchi) y de los regidores del consejo municipal, quienes comprendían mejor la necesidad de los cambios para un cumplimiento eficiente de las nuevas funciones, entre las que se encontraba el DEL. En muchos casos las Oficinas de Desarrollo Económico Local, cumplieron además otras funciones (por ejemplo en San Salvador se encargaba del Vaso de leche y rentas).

Las funciones principales que han sido asignadas a las Oficinas de Desarrollo Económico local son:

1. Identificar emprendimientos con mayor potencial (cadenas productivas)
2. Realizar estudios y elaborar Planes
3. Brindar capacitación a los productores de manera directa o a través de terceros.
4. Brindar o facilitar la asistencia técnica a las organizaciones de productores
5. Fomentar y apoyar la organización de los productores
6. Apoyar las instancias de concertación público-privada
7. Promoción de los productos locales
8. Promover la articulación al mercado, a través de ferias de productores y contactos de mercado
9. Desarrollo de pasantías.

Las funciones encargadas son de distinto nivel, y no es posible que puedan asumirse de manera directa y exclusiva por las ODEL, porque en algunos casos la oficina está conformada por dos o tres personas.

### Niveles de decisión

Los equipos de las Oficinas de desarrollo económico local han tenido relativa autonomía para proponer las políticas a implementar, pero las decisiones “se adoptan siempre mediante acuerdo municipal y en función al presupuesto” en el caso de San Salvador. En el caso de Pomacanchi, igualmente las decisiones las toma el Alcalde y los Regidores; así mismo en Santa María de Chicmo, en cambio en Aymaraes se presentaron conflictos de intereses, los que incidieron negativamente en la conformación misma de la Oficina de desarrollo económico y en las funciones e iniciativas de funcionarios encargados de esta actividad.

Entonces, los niveles de decisión son aun limitados, sin embargo hay una tendencia a dotarlos de más autonomía por la especialización que significa el trabajo de promoción económica. Cabe señalar además, que salvo el caso de Aymaraes, las Oficinas de Desarrollo Económico tienen el respaldo político, principalmente del Alcalde. El nivel de relacionamiento que tenían los funcionarios de la oficina de desarrollo económico con el Alcalde es directo, pues se trata de municipios pequeños donde las autoridades municipales y los trabajadores pueden mantener relaciones interpersonales de manera directa, ello facilita la toma de decisiones.

Por otro lado, el relacionamiento con las otras gerencias de la municipalidad es importante, dada la necesidad de generar sinergias entre las distintas gerencias o áreas. En algunos casos como San Salvador se conformaron Comités de Desarrollo Económico donde participaban el Alcalde, la gerencia municipal y la gerencia de Infraestructura, así como la administración, dada la necesidad de coordinación para la construcción de infraestructura productiva o agilizar el pago a oferentes de servicios técnicos por ejemplo, de esta manera se superaron cuellos de botella y se viabilizaban los proyectos y la promoción del desarrollo económico.

Igualmente, es necesario subrayar que muchas de las políticas y orientaciones estratégicas a implementar están recogidas en el “Plan de Desarrollo Económico” con que cuentan las municipalidades, aun así para pasar a la implementación, son coordinadas y concertadas con los Alcaldes y Regidores. El carácter decisorio del alcalde se explica porque se trata de municipios pequeños y la especialización del personal profesional es un proceso paulatino.

### Número de funcionarios

En el caso de Aymaraes se contaba con 2 funcionarios en actividades de promoción del desarrollo económico, en planta, y hasta 4 por proyectos, es decir 6 personas trabajando en estas actividades; sin embargo, los 2 funcionarios no se abastecían para cumplir las actividades que demandaban un mayor esfuerzo. En el caso de Santa María de Chicmo, igualmente se contaba con 2 funcionarios de manera permanente y expertos locales (un promotor por cada línea de actividad priorizada), haciendo 6 personas dedicadas a estas actividades.

En lo que se refiere a San Salvador en el Cusco, la oficina se inició con 1 funcionario cofinanciado (por el proyecto Corredor Puno-Cusco) hasta llegar a establecer un equipo de 7 personas entre los que se contaba a los técnicos; sin embargo al año 2010 se contaba únicamente con 5 responsables. En el caso de Pomacanchi, la oficina funcionaba con un sub gerente y 4 técnicos, entre los que se encontraban los “camayoc”<sup>24</sup> por líneas de actividad. En el periodo 2007-2010 se contrataron otros técnicos en función al desarrollo de los proyectos vinculados al desarrollo económico local.

En general las Oficinas locales de Promoción Económica cuentan con un número de funcionarios permanentes bastante reducido (2 a 3 funcionarios) y en función a la dinámica de las actividades se aumentan o disminuyen, es decir son oficinas donde el número de funcionarios varía de manera constante y en función de las demandas de las cadenas priorizadas; en estas oficinas se muestran una alta movilidad de personal.

### Nivel de conocimiento sobre políticas de DEL

En San Salvador, los trabajadores de la ODEL tenían una formación práctica anterior, con un perfil de promotor, venían de experiencias distintas y tenían liderazgo y capacidad de llegada a la población usuaria, pero no tenían las competencias para cumplir todas las funciones de promoción del desarrollo económico. Frente a esa situación, el Alcalde toma la decisión política de capacitar y formar a los técnicos responsables, negociando con entidades aliadas como APODER y APOMIPE de COSUDE, el Proyecto PRA, Guamán Poma de Ayala, IER, INIA, REMURPE y CARITAS, con cuyo aporte desarrolló programas formativos (Diplomado en DEL, cursos cortos, talleres, pasantías), que les permitieron tener una visión mayor del desarrollo económico, el conocimiento del marco político-

---

<sup>24</sup> Expertos locales.

normativo, los mecanismos de gestión y cofinanciamiento de iniciativas de negocios privados, la organización de productores y su articulación a cadenas de valor, entre otros.

En Pomacanchi los técnicos contratados tenían cierto grado de especialización, sin embargo tuvieron que ser capacitados pues como se señaló anteriormente las actividades a desarrollar son relativamente nuevas y los municipios no estaban preparados para asumir estas responsabilidades. El principal criterio para contratar a los técnicos era su capacidad de liderazgo y de llegada a los productores y luego fueron capacitados en cursos, talleres y pasantías, acerca de conceptos e instrumentos de desarrollo económico local, la articulación de productores al mercado, la formación de cadenas de valor, la asociatividad, entre otros, contando con el aporte de organizaciones de apoyo como COSUDE-APODER, Arariwa, Proyecto Corredor Puno-Cusco y el Instituto de Manejo del Agua y el Medio Ambiente - IMA.

En el caso de Apurímac, en la provincia de Aymaraes, los técnicos carecían de formación en el tema, solamente el gerente era profesional y el resto del equipo estaba conformado por profesionales recién egresados de la universidad o instituciones técnicas y sin mayor experiencia, sin embargo con la práctica y la capacitación fueron adquiriendo conocimientos y lograron cierto grado de especialización en desarrollo económico, a pesar de que no siempre tuvieron el espacio para aplicar estos conocimientos por razones de decisión política de las autoridades municipales, que no dieron la prioridad a la promoción del desarrollo económico. En el proceso de capacitación se cuestionó el carácter teórico de los programas de capacitación, reclamando más práctica, a fin de salvar estas carencias se implementaron las pasantías a municipios exitosos. Lo importante es que el personal era de Aymaraes y se quedaron como recurso del territorio.

En Santa María de Chicmo, el personal de la Oficina de Desarrollo Económico estaba capacitado, se contrató personal de fuera del municipio, igualmente se contrató personal local (expertos locales) en la perspectiva de formar personal y técnicos locales en las tareas del desarrollo económico; el personal mantenía una apertura a las experiencias y conocimientos de los productores. En estos equipos es el gerente quien tiene un nivel de profesionalización mayor. La capacitación de los técnicos se realizó con el concurso de organismos de cooperación tales como COSUDE-APODER, PRODECO-CTB, Proyecto Aliados e instituciones del Estado; fue notoria la mejora en el desempeño de los técnicos,



lo que les permite interactuar con los productores e instituciones de apoyo en la gestión de proyectos, igualmente los productores aprecian el expertise para la articulación al mercado.

Un requisito solicitado en general, en todos los casos, fue el manejo del idioma quechua, puesto que muchas de las acciones de promoción estaban dirigidas a productores quechua hablantes; asimismo, también fue requerido el conocimiento de instrumentos de gestión básicos como los Planes de Desarrollo Estratégico, Planes de Desarrollo económico, Planes Operativos Anuales y Planes de Negocios; estos instrumentos de gestión fueron desarrollados con el apoyo de organismos de cooperación (APODER-COSUDE).

Sin duda, la calidad y el expertise del equipo técnico, es uno de los elementos clave para la eficiencia en el diseño e implementación de políticas de DEL. En los casos estudiados las municipalidades contrataron personal con algún nivel de calificación y experiencia en el tema, y luego se establecieron alianzas estratégicas con ONGs y entidades de cooperación para invertir en el desarrollo de capacidades específicas para el DEL. Es necesario remarcar que gran parte de la experticia ganada fue dándose en la práctica, dado que esta actividad era nueva en los municipios.

Sin embargo, en general es muy difícil medir la eficacia de los programas de capacitación en los cuales participaron las autoridades y funcionarios, puesto que los “cambios” que se supone deben ser el resultado del “aprendizaje” no han sido adecuadamente registrados, se trata más bien de percepciones de los diferentes actores. Otra limitante a nivel del personal son los constantes cambios de funcionarios y técnicos de las ODEL, lo que afecta la continuidad en la implementación de las políticas. Los cambios se dieron principalmente por motivos políticos, pero también los propios funcionarios y técnicos, una vez capacitados renunciaron para buscar otras alternativas de empleo mejor remunerado.

#### Recursos financieros de las ODEL

Los recursos financieros con que cuentan las ODEL, para gastos de personal técnico - administrativo y gastos generales, han ido incrementándose paulatinamente; las fuentes de financiamiento son diversas al interior del mismo municipio y muchas de las actividades son cofinanciadas por otras instituciones en el marco de programas de

cooperación, de asocio o cofinanciamiento (esos recursos no están incluidos en los datos que se presentan).

Los recursos financieros se han incrementado considerablemente en Pomacanchi y Santa María de Chicmo, mientras que en Aymaraes estos recursos han disminuido considerablemente debido al escaso peso relativo de la oficina en la estructura municipal, recuérdese que se enmarcó la mesa de desarrollo económico como una de las actividades del Frente de Defensa - CODEIPA (como lo veremos en el capítulo de la participación de actores).

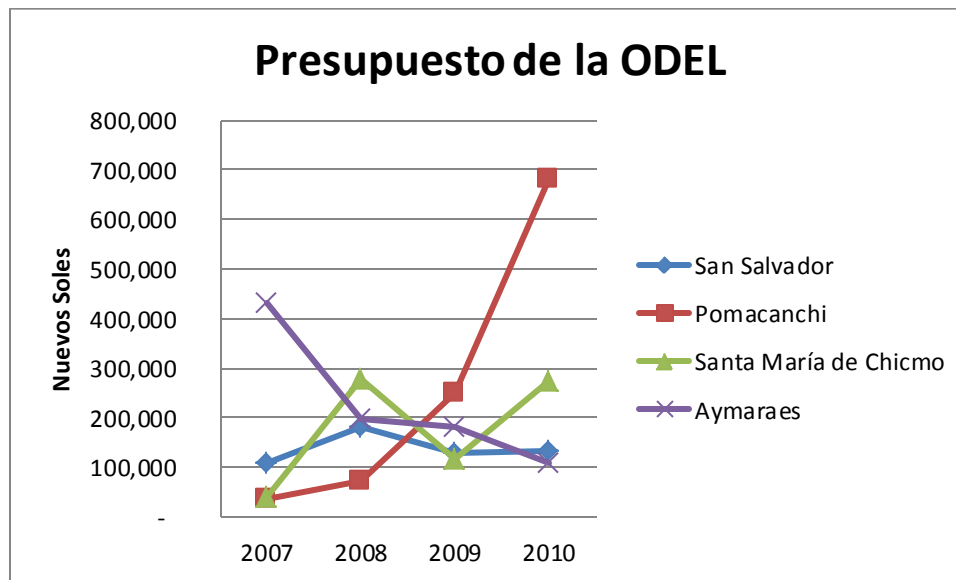
Cuadro N° 5.6  
Presupuesto de funcionamiento de las ODEL

| PRESUPUESTO PARA FUNCIONAMIENTO DE LAS ODEL<br>(En Nuevos Soles) |         |         |         |          |
|--|---------|---------|---------|----------|
|  | 2007    | 2008    | 2009    | 2010     |
| San Salvador   | 108.000 | 181.000 | 129.000 | 132.000  |
| Pomacanchi   | 37.200  | 74.400  | 250.550 | 680.000* |
| Santa María de Chicmo  | 41.389  | 280.249 | 116.100 | 273.663  |
| Aymaraes   | 432.093 | 198.620 | 182.526 | 110.977  |

Fuente: Oficinas y Sub-Gerencias de desarrollo económico local de las municipalidades de San Salvador, Pomacanchi, Santa María de Chicmo y Aymaraes. 2013.

\*En este caso, incluye parte de los proyectos de desarrollo económico.

Gráfico N° 5.1  
Presupuesto de funcionamiento de la ODEL



Fuente: Oficinas y Sub-Gerencias de desarrollo económico local de las municipalidades de San Salvador, Pomacanchi, Santa María de Chicmo y Aymaraes. 2013.

### 5.3.2 Capacidades Económicas

Según la percepción de todos los actores entrevistados, un factor que limita la implementación eficiente de políticas de promoción económica local, son los bajos recursos económicos con los que cuentan las municipalidades rurales, esta percepción se repite aún en las municipalidades de la región Cusco, que reciben ingresos por canon gasífero y minero y cuyos presupuestos se incrementaron a partir del año 2003. Sin embargo, cabe señalar que, tal como ocurre en la mayoría de municipalidades rurales, las municipalidades estudiadas, tiene escasas posibilidades de generación de ingresos propios y dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central, si bien la ley les permite aplicar por ejemplo el impuesto a la renta, a diferencia de las municipalidades urbanas, la masa imponible es mínima.

En el cuadro y gráfico siguientes, observamos que los ingresos de las municipalidades estudiadas tuvieron un incremento considerable entre los años 2007 y 2009, este incremento fue cercano al 50% en el caso de las municipalidades de Apurímac y en el caso de las municipalidades de Cusco, alrededor del 30%. Sin embargo, el año 2010 se

produjo una disminución en los ingresos debido a la crisis, salvo el caso de San Salvador que tuvo un ligero incremento, porque es la única de las cuatro municipalidades que genera ingresos propios por la explotación de una cantera de arena, lo que demuestra la inestabilidad de los ingresos por transferencia del gobierno central, lo que dificulta la planificación y el cumplimiento de metas. Otro dato a resaltar, es que las municipalidades de la región Cusco, tienen ingresos bastante superiores a las municipalidades de la región Apurímac, considerando que Aymaraes es una municipalidad provincial, mientras que las otras tres, son municipalidades distritales.

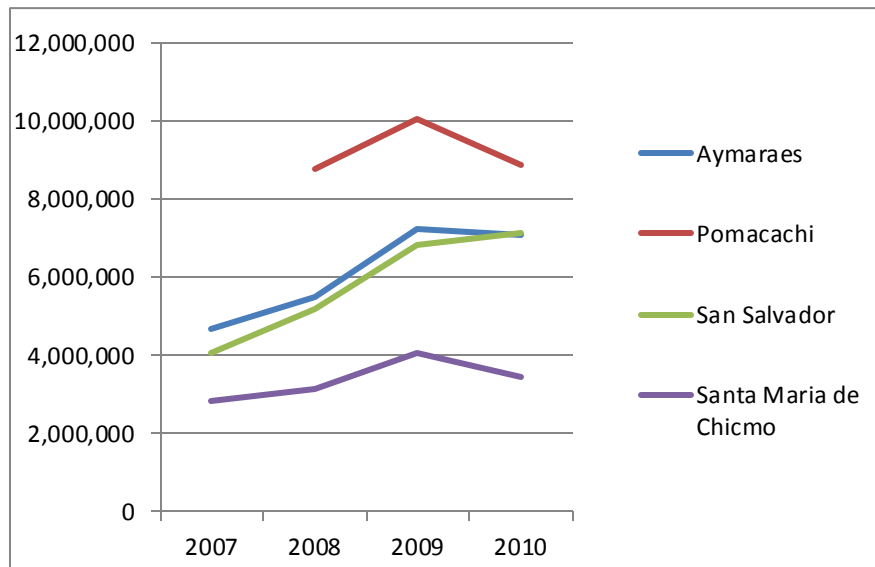
Cuadro N° 5.7  
Evolución de Ingresos por municipalidad

| Evolución de Ingresos por toda fuente |           |           |            |           |
|---------------------------------------|-----------|-----------|------------|-----------|
|                                       | 2007      | 2008      | 2009       | 2010      |
| Aymaraes                              | 4,664,751 | 5,501,686 | 7,214,345  | 7,058,839 |
| Pomacachi                             | s/i       | 8,743,329 | 10,033,324 | 8,859,401 |
| San Salvador                          | 4,044,777 | 5,195,027 | 6,808,059  | 7,136,784 |
| Santa María de Chicmo                 | 2,820,773 | 3,130,139 | 4,066,239  | 3,457,953 |

Fuente: elaboración propia en base a información del MEF.

Gráfico N°. 5.2

Evolución de Ingresos por toda fuente por municipalidad



Fuente: elaboración propia en base a información del MEF.

En relación al presupuesto asignado a la función de desarrollo económico, según la información del MEF, es bastante considerable en el caso de las municipalidades de la región Cusco, puesto que representa alrededor del 25% de su presupuesto total en el caso de Pomacanchi, y alrededor de 20% en el caso de San Salvador, mientras que en el caso de las municipalidades de la región Apurímac el presupuesto destinado a la función de desarrollo económico, es mínimo y representa en promedio menos del 5% en el caso de Aymaraes y menos del 10% en el caso de Santa María de Chicmo.

Cuadro N° 5.8

Evolución de los gastos en la función de Desarrollo Económico, por municipalidad (cifra absoluta en soles)

| Municipalidades       | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      |
|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Aymaraes              | 432,093   | 212,215   | 212,526   | 71,688    |
| Pomacachi             | s/i       | 2,106,120 | 2,328,882 | 2,460,992 |
| San Salvador          | 1,432,568 | 1,045,521 | 1,355,727 | 1,585,559 |
| Santa María de Chicmo | 137,138   | 291,674   | 206,554   | 360,961   |

Fuente: elaboración propia en base a información del MEF.

Cuadro N° 5.9

Evolución de los gastos en la función de Desarrollo Económico, por  
municipalidad (En porcentaje)

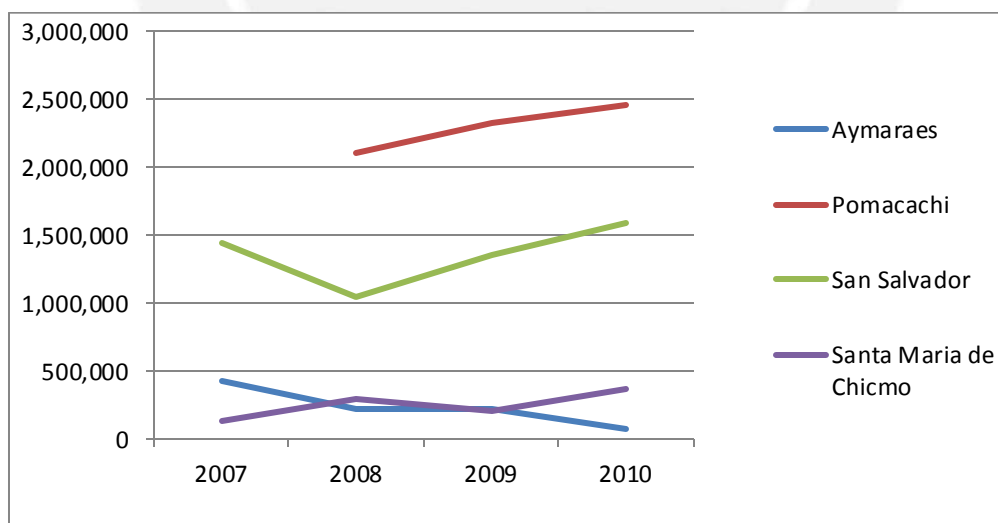
| Municipalidades       | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Aymaraes              | 9,23% | 3,9%  | 2,9%  | 1,01% |
| Pomacachi             | s/i   | 24,1% | 23,2% | 27,8% |
| San Salvador          | 35,4% | 20,1% | 19,9% | 22,2% |
| Santa María de Chicmo | 4,9%  | 9,3%  | 5,1%  | 10,4% |

Fuente: elaboración propia en base a información del MEF.

Un aspecto que se visibiliza de mejor manera en el gráfico siguiente es que, con la excepción del caso de Aymaraes, en las otras tres municipalidades, a pesar de la disminución del presupuesto el año 2010, se mantiene la tendencia creciente de los recursos destinados a la función del desarrollo económico.

Gráfico N° 5.3

Evolución de los gastos en la función de Desarrollo Económico, por municipalidad



Fuente: elaboración propia en base a información del MEF.



un convenio con el proyecto Corredor Puno-Cusco para impulsar el cofinanciamiento de iniciativas de planes de negocios a través de los Comités de Evaluación de Iniciativas de Negocios – CODEIN creados para tal fin, con los siguientes resultados:

Cuadro Nº 5.10

Esquema de cofinanciamiento de iniciativas de negocios en San Salvador

| Entidad / Organización       | I CODEIN - 2007 Aporte (S/.) | II CODEIN - 2008 Aporte (S/.) | III CODEIN - 2009 Aporte (S/.) | IV CODEIN - 2010 Aporte (S/.) | Total (S/.)    |
|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|----------------|
| Municipalidad San Salvador   | 26,000                       | 27,200                        | 36,800                         | 56,000                        | 146,000        |
| Proyecto Corredor Puno-Cusco | 26,000                       | 0                             | 0                              | 0                             | 26,000         |
| Asociaciones de productores  | 0                            | 6,800                         | 9,200                          | 24,000                        | 40,000         |
| <b>Sub total</b>             | <b>52,000</b>                | <b>34,000</b>                 | <b>46,000</b>                  | <b>80,000</b>                 | <b>212,000</b> |

Fuente: Sub Gerencia de Desarrollo Económico Local de San Salvador.

Como se puede observar el proyecto Corredor Puno-Cusco aportó recursos financieros por una sola vez, en los años subsiguientes los aportes corresponden enteramente a la municipalidad y las asociaciones de productores<sup>25</sup>.

Lo propio ocurrió en el caso de Pomacanchi, donde se presentó el siguiente esquema de financiamiento:

Cuadro Nº 5.11

Esquema de cofinanciamiento de iniciativas de negocios en San Salvador

| Entidad / Organización       | I CODEIN - 2008 Aporte (S/.) | Total (S/.)   |
|------------------------------|------------------------------|---------------|
| Municipalidad de Pomacanchi  | 27,000                       | 27,000        |
| Proyecto Corredor Puno-Cusco | 27,142                       | 27,142        |
| Asociaciones de productores  | 12,573                       | 12,573        |
| <b>Sub total</b>             | <b>66,715</b>                | <b>66,715</b> |

Fuente: Sub Gerencia de desarrollo económico local de Pomacanchi.

Las transferencias presupuestales se realizaron superando restricciones de carácter legal<sup>26</sup>, pues se trata de la transferencia de recursos financieros públicos (de las municipalidades principalmente) a iniciativas privadas (productores organizados).

<sup>25</sup> Los productores aportan hasta el 20% del costo de la asistencia técnica, aparte de la valorización de sus activos.



Entre los proyectos financiados, con el presupuesto destinado a la función DEL tenemos los siguientes: En San Salvador, proyectos de riego para el forraje de los animales menores (Cuyes), inversión en infraestructura productiva para la crianza de cuyes (galpones), equipos y materiales para el desarrollo de ferias agropecuarias y festivales gastronómicos (Carpas, acondicionamiento de campos feriales), mejoramiento de viviendas, asimismo inversión en proyectos innovadores en la perspectiva de dotar de valor agregado a la producción o especialización local (Kiwicha). En Pomacanchi infraestructura de riego, planta lechera, mejoramiento de vías y fortalecimiento de capacidades de los productores, inversión que según lo manifestado por la responsable de la ODEL “no es visible en términos físicos”.

En Aymaraes los proyectos desarrollados fueron el mejoramiento de los baños termomedicinales de Pincahuacho, mejoramiento genético de animales menores, producción e implementación de especies forestales, Ferias agropecuarias y festivales gastronómicos. En Santa María de Chicmo infraestructura de riego (irrigaciones de Ñuñohuayniyoc y Chacatoyoc en Santa María de Chicmo), mejoramiento de viviendas familiares, reservorios (Ccatunpampa II etapa); igualmente proyectos de fortalecimiento de capacidades. La inversión en desarrollo de capacidades fue mínima, pero permitió movilizar la inversión de otros actores presentes en el territorio como las ONGs y proyectos especiales.

En general la inversión en infraestructura, está vinculada también a los sectores económicos priorizados en los territorios, por ejemplo la inversión en infraestructura de riego y la infraestructura física para la transformación y derivados de lácteos (Plantas lecheras en Pomacanchi y Santa María de Chicmo); en el caso de Pomacanchi la infraestructura estaba concentrada en lo productivo agropecuario, las irrigaciones primero y luego las cadenas productivas; en San Salvador la inversión se concentró en lo productivo agropecuario y el turismo, en Aymaraes en el turismo de aguas termales; es decir que, cada municipalidad va generando sus propias estrategias de inversión en función a las demandas y características de su territorio, y en este proceso los Alcaldes tienen mucha injerencia en la decisión final.

---

<sup>26</sup>Ley 29030 y su reglamento, que autoriza a las municipalidades la ejecución de obras por parte de los beneficiarios.

#### **5.4 Participación de los actores en el diseño e implementación de políticas de Promoción Económica Local**

Los diferentes actores privados (productores individuales, asociaciones de productores, microempresarios, etc.) son los beneficiarios directos de las políticas públicas DEL, y por lo tanto no deben estar al margen de estos procesos, es decir deben participar de manera activa en los procesos de planificación del territorio, elaboración de planes y políticas de desarrollo económico en los espacios de concertación, y en la implementación de las políticas, en base a acuerdos concretos.

En los casos estudiados, más allá de sus debilidades, el rol de liderazgo en la promoción económica y la implementación de políticas, fue asumido por los Gobiernos Locales, pero cabe resaltar que en todos los casos, hubo también el apoyo de la Cooperación Internacional, ONGs o Proyectos Especiales del Estado y la participación de las organizaciones de productores y microempresarios de cada zona.

Entre los factores para iniciar un proceso de concertación en la promoción económica municipal, están: i) La existencia de una necesidad de resolver un problema que afecta a un grupo de actores de la localidad (la demanda de los lecheros de Pomacanchi, la búsqueda de mercados alternativos para los Kiwicheros de San Salvador), o la existencia de una oportunidad para aprovechar; ii) La voluntad de los actores por concertar, por buscar la solución al problema o aprovechar una oportunidad buscando la cooperación con otros actores, estableciendo objetivos comunes y compromisos claros; iii) La existencia de liderazgos claros, tanto a nivel de la Municipalidad como de los actores privados (a nivel de las Municipalidades se mostró voluntad política y liderazgo por parte de algunos Alcaldes, pero a nivel de los actores privados los liderazgos se dieron solamente por parte de algunas organizaciones, en otros casos se mantuvo aún una actitud más reivindicacionista).

La participación de los diferentes actores y la confluencia de intereses son factores clave para el diseño e implementación de las políticas públicas de promoción económica local. Sin embargo, cabe señalar que no se trata de una actuación homogénea, ni se mantiene estable en el tiempo, al contrario, fundamentalmente la participación de las

organizaciones de productores es sumamente sensible, se establecen vínculos de cooperación y de consenso, pero también surgen relaciones conflictivas y de contraposición respecto a determinadas propuestas. Es necesario tener en cuenta que todos los procesos de cambio y el sistema que los envuelve se caracterizan por relaciones de carácter dinámico y cambiante.

### Instancias de Concertación

En todos los casos se constituyeron instancias de concertación público-privado, con la participación de las organizaciones de productores, la municipalidad y otras instancias públicas, así como las ONGs presentes en el territorio. Si bien cada actor tiene su propia lógica de intervención en torno al desarrollo económico, estas instancias permitieron llegar a acuerdos mínimos para ir superando algunas dificultades.

El caso de mayor avance, es el de San Salvador donde se fomentó la creación de la “Mesa de Desarrollo Económico del distrito”, como espacio de concertación, análisis y toma de decisiones entre el gobierno local, las organizaciones de productores, el Ministerio de Agricultura, las ONGs locales, las instituciones educativas de nivel tecnológico y microempresas del territorio, al interior de esta instancia se constituyeron otros espacios de concertación por cadena productiva priorizada, denominados Sub Mesas de Kiwicha, de Turismo Religioso y de Cuyes, convocando a los actores económicos relevantes de cada cadena para estructurar una agenda de responsabilidad compartida y realizar acciones que resuelvan algunas limitaciones de las actividades productivas priorizadas, ello aportó en la generación de confianza necesaria para la asunción de compromisos, y que las políticas y decisiones sean más coherentes.

En Pomacanchi se privilegió la constitución de las mesas técnicas de concertación en función a los sectores económicos priorizados, de ese modo se conformó la mesa de lácteos, integrada por 3 asociaciones de productores lácteos, y la de cuyes integrada por alrededor de 6 asociaciones de criadores de cuyes. Igualmente se considera como mecanismo de participación los presupuestos participativos descentralizados y las rendiciones de cuentas (el grupo focal identifica estos espacios de participación, como vinculados al DEL).

En Santa María de Chicmo, no se cuenta con una Mesa de Desarrollo Económico, pero igualmente se constituyeron e instalaron las mesas de concertación de papa nativa, de cuyes, de ganado lechero y de granos andinos (quinua y kiwicha). Al igual que en los otros casos, la municipalidad, a través de la ODEL, participa y anima estas mesas, que también cuenta con la participación de las ONGs locales y donde se toman decisiones orientadas a resolver los problemas identificados en relación a cada sector. Un acuerdo que se tomó al interior de estas mesas fue la de contratar expertos locales para los servicios de asistencia técnica directa, que requieren los productores.

En el caso de Aymaraes, se constituyó la Mesa de Desarrollo Económico, pero se optó por inscribirla dentro del Consejo de Desarrollo Integral de la Provincia de Aymaraes – CODEIPA<sup>27</sup>; ello indudablemente implica que la discusión se torna más política en lugar de relieves los aspectos de carácter técnico y más operativo para apoyar a los sectores priorizados; una organización como el CODEIPA tiene sus propias prioridades más de tipo gremial y político.

En las mesas de concertación temáticas, participaron los productores (a través de las organizaciones representativas de cada sector), las instituciones locales y regionales, las ONGs, organismos de cooperación, el municipio y los funcionarios de la ODEL; así mismo en algunos casos, se extendió la participación a las juntas directivas de las comunidades campesinas y las dirigentes de los programas de vaso de leche (San Salvador). Los acuerdos más importantes giraban en torno a desarrollar y superar los problemas que se presentaban en las cadenas productivas. En muchos casos, se llegaron a definir en estas mesas el tipo de apoyo a brindar a los productores (acondicionamiento de galpones para la crianza de cuyes, adquisición de equipos, entre otros), es decir que las mesas se extendían en un análisis profundo del funcionamiento de la cadena de valor y como apoyar para hacerla más eficiente. Así mismo las mesas técnicas, coordinaron las acciones de fortalecimiento de capacidades.

---

<sup>27</sup> CODEIPA, espacio de concertación, coordinación, deliberación, consulta y generación de políticas de desarrollo de nivel Provincial, orientada a promover el Desarrollo Sostenible e integral de la Provincia de Aymaraes (Antecedentes del PIP Menor, “Ampliación y mejoramiento de la gestión integral de los residuos sólidos en la mancomunidad municipal río grande”, Municipalidad provincial de Aymaraes). Cuenta con 4 mesas, entre las que se cuentan a la mesa de desarrollo económico, medio ambiente y orden interno y justicia.

A nivel específico, podemos mencionar que la Mesa de Desarrollo Económico de Aymaraes, estaba conformado por el CICCA (ONG de larga data en la zona), la agencia agraria, Pronamachs, CTB-CSE, UGEL Aymaraes y asociaciones de productores (leche fresca y miel de abejas). En el caso de Santa María de Chicmo, en las mesas temáticas participaron PRODECO, ADEA, CESAL, APODER, Proyecto Aliados, PRONAMACHS, Agricultura, asociaciones de productores e instancias de gobierno. De otra parte cabe destacar la participación comunal en las mesas de desarrollo económico de Pomacanchi (Asociaciones de productores lecheros, de cuyes y gastronomía) y San Salvador (asociaciones de cuyeros de las once comunidades campesinas, redes de productores de kiwicha).

Al interior de las alianzas público-privadas construidas en las Mesas Técnicas u otras instancias, cada actor tiene sus propios intereses. Las autoridades de los gobiernos locales, participan en estas instancias con una lógica más política de atención de demandas, las ONGs tienen una mirada más técnica, mientras que los productores y sus organizaciones, en la mayoría de los casos, actúan aún con una lógica clientelista, lo que no les permite reaccionar rápidamente ante las oportunidades y prefieren presentar un conjunto de demandas que en su percepción deben ser atendidas, fundamentalmente por la municipalidad y las ONGs presentes en el territorio. No obstante, en algunos casos, las organizaciones de productores, tuvieron un rol más dinámico, jugando un rol de promotores, tal es el caso de los kiwicheros de San Salvador o lo cuyeros de Pomacanchi y Chicmo, tuvieron un rol más dinámico, jugando un rol de promotores.

El funcionamiento de estas instancias ha permitido avanzar en la lógica de un trabajo coordinado, en base a acuerdos mínimos, donde se haga explícito el rol que le corresponde a cada actor y las responsabilidades que deben asumir. No obstante, entre el acuerdo y la implementación de los acuerdos hay un amplio margen, se producen una serie de tensiones en el proceso, por ejemplo cuando la municipalidad tiene recortes en el presupuesto y uno de los primeros rubros donde se produce el recorte son los proyectos DEL, esto genera a su vez el descrédito y desconfianza por parte de los productores y se debilitan los espacios de concertación.

Igualmente, los acuerdos y compromisos de los diferentes actores, están supeditados aún a la voluntad y tiempos disponibles de cada uno de ellos, por ejemplo para las autoridades

los tiempos de vigencia de sus compromisos está supeditado al ciclo de gobierno que es de 4 años, en el caso de los funcionarios es mientras están en el cargo, que suele ser menos de los 4 años que dura la gestión municipal. Los tiempos de las organizaciones de productores son mucho más cortos porque buscan respuestas rápidas a sus demandas que son urgentes. Los otros actores como las ONGs o programas nacionales están supeditados a los tiempos definidos por sus propios proyectos, pero los tiempos que se requieren para impulsar el desarrollo y garantizar la sostenibilidad de los procesos son de largo aliento, de allí la necesidad de generar acuerdos de mediano y largo plazo, sobre la base de un Plan, una mejor y mayor información y el desarrollo de capacidades.

Entre los momentos de participación, en relación a las políticas de promoción del DEL, podemos mencionar los siguientes: i) la elaboración de los planes concertados y/o planes de desarrollo económico (donde cada actor elabora y lleva al debate público una propuesta que refleja sus intereses); ii) El presupuesto participativo, donde se colocaron algunos de los proyectos de los productores para garantizar una asignación presupuestal, aunque en este caso se trata fundamentalmente de proyectos de infraestructura de apoyo a la producción como canales de riego; iii) Los Comités y/o Mesas de Concertación por eje temático, donde se toman las decisiones orientadas a la superación de los cuellos de botella del sector, pero también en relación al desarrollo de capacidades para el DEL, entre otros temas.

La participación de los actores en los diferentes espacios e instancias mencionadas, en general ha sido activa y la calidad de la participación buena; salvo excepciones donde la participación ha sido pasiva y regular, particularmente de los representantes de las instituciones sectoriales del estado.

La participación, igualmente, ha tenido un impacto diferenciado sobre ellos, pero a partir de las entrevistas y grupos focales, se puede ver que en general ha habido un impacto positivo en la generación de confianza, el fortalecimiento de capacidades, y en la generación de cambios en las condiciones y posición de los actores involucrados.

El tipo y calidad de participación, en las instancias de concertación en el territorio de investigación, se presentan en detalle en el Anexo 9.

### La institucionalización

En lo concerniente a la institucionalización de las mesas de concertación temáticas, mecanismo de participación más difundido, en San Salvador se implementó la reglamentación necesaria del funcionamiento de las mesas, así mismo en Pomacanchi, también cuentan con agendas de trabajo acordadas al interior de las Mesas. En el caso de Aymaraes, el CODEIPA cuenta con un secretario técnico y se dotaron de instrumentos de gestión, agendas de trabajo y programación de reuniones, en virtud a un apoyo del Fondo de Contravalor Perú-Alemania. Sin embargo, algunas mesas no cuentan con reglamentos y funcionan supeditados a la voluntad e interés de quienes lo integran.

Asimismo, en algunos casos, los productores y microempresarios, expresan aún desconfianza respecto a la transparencia con que se gestiona los recursos públicos y aún en relación a los que proceden de la cooperación, temen que exista lo que ellos llaman algún tipo de “arreglo o negociado” que se haga a sus espaldas y que favorezca a algunos actores en detrimento de otros, si bien los mecanismos de rendición de cuentas se han ampliado, se requiere ampliar la difusión y mejorar los mecanismos y espacios existentes, no solo para la rendición de cuentas acerca del manejo de los recursos sino también para difundir los avances, las buenas prácticas, los buenos resultados, es decir impulsar el aprendizaje colectivo como factor clave para el desarrollo del territorio.

La rendición de cuentas también debe hacerse al interior de cada mesa de concertación, como mecanismo de institucionalización, y no solo en relación al manejo de fondos, sino también en relación a los acuerdos adoptados y al nivel de cumplimiento de los mismos, evaluando la responsabilidad asumida por cada actor.

Otro elemento que contribuye a la institucionalización es el fortalecimiento de capacidades de los diferentes actores. En relación a las capacidades de los productores, la percepción en general es que se ha incrementado, en base a los talleres especializados, cursos cortos, y principalmente su participación en pasantías (cofinanciadas), lo que les permitió conocer otras experiencias, que enriquecieron mucho sus proyectos. Este intercambio también se dio entre municipios, por ejemplo se realizaron algunas visitas al municipio de San Salvador, donde se había ganado cierta experticia en la gestión del desarrollo económico.

### Número de iniciativas de desarrollo económico concertadas

Las iniciativas de priorización de las cadenas productivas en San Salvador (5) y Pomacanchi (3) responden a los acuerdos de las mesas de concertación temáticas, donde los productores concertaron con la municipalidad y estas iniciativas fueron implementadas, además de estar contenidas en los planes estratégicos. En Santa María de Chicmo, las cadenas (4) fueron priorizadas por los propios productores en base a las potencialidades y las oportunidades para estas actividades, así mismo los productores alcanzaron 2 proyectos de riego y 2 de mejoramiento ganadero, los mismos que fueron ejecutados. En la mesa de concertación de Aymaraes se priorizaron la construcción de canales de riego (3) y la promoción del turismo (1), además de proyectos de forestación con especies nativas, la crianza de alpacas para mejoramiento genético y la crianza de abejas en valles interandinos, sin embargo estos últimos no lograron financiarse y se encuentran en cartera (cuentan con el código SNIP).

Es necesario anotar que muchas iniciativas alcanzadas por los productores y organizaciones de productores (jóvenes por ejemplo) no se pudieron atender por la falta de recursos financieros, por lo tardío de la presentación de los mismos (finalización del mandato del Alcalde) o por que no son viables (por ejemplo la demanda de adquisición de ganado vacuno para los productores con cofinanciamiento importante de la municipalidad en Pomacanchi) o porque no se dan las condiciones para obtención de crédito (por ejemplo no había sistema financiero de crédito en Pomacanchi). Las demandas son siempre mayores a las capacidades financieras de los gobiernos locales. Igualmente hay demandas no resueltas totalmente y se refiere básicamente a mercados (por ejemplo demanda segura de kiwicha en San Salvador).

### Los recursos adicionales/apalancados para los proyectos concertados

En el caso de Aymaraes, se logró apalancar recursos financieros para proyectos por el orden de S/. 150,000; en esta operación el municipio invirtió S/. 12,000 en la elaboración de los expedientes y el financiamiento fue otorgado por AGROEMPRENDE y el proyecto Aliados. En estos proyectos se estima que los productores invirtieron aproximadamente S/. 1,000 por productor.

En Santa María de Chicmo, los productores han invertido recursos financieros en sus iniciativas de negocios y sus proyectos (se estima de S/. 3,000 a S/. 5,000 para arrancar



la iniciativa y S/. 1,500 anuales de reinversión por productor), no han participado aun de fondos concursables o programas de financiamiento.

Algunas municipalidades establecieron mecanismos de cofinanciamiento de parte de los productores, a título de ejemplo presentamos la estrategia de la Municipalidad de San Salvador – Cusco:

Cuyes: 70% productores y 30% Municipalidad

Kiwicha: 80% productores y 20% Municipalidad

Gastronomía y turismo: 50% beneficiarios y 50% Municipio.

#### Niveles de coordinación con gobiernos provinciales y regionales

Solo algunas de las municipalidades estudiadas, desarrollaron actividades conjuntas con los gobiernos provinciales de su ámbito: En el caso de San Salvador, no existen sinergias ni coordinación de políticas o estrategias conjuntas con la Municipalidad provincial de Calca, dado que este gobierno focaliza su acción en el distrito capital y las comunidades campesinas de su entorno. En opinión del Alcalde, la Municipalidad provincial debería realizar acciones de articulación, por ejemplo organizar eventos feriales provinciales y apoyar a las cadenas productivas más dinámicas de la provincia (el mercado de Pisac sería interesante para San Salvador); sin embargo, según su punto de vista, las iniciativas de desarrollo económico provincial no son significativas, carece de políticas referidas a la promoción del desarrollo económico local “no vamos a sus ferias porque son un fracaso, nos cuesta más”. Con el Gobierno Regional de Cusco se han dado coordinaciones iniciales con la Gerencia de Desarrollo Económico, a partir del año 2009, y también se trabaja con el programa Agroideas de PRONAMACHS, que es parte integrante del Gobierno Regional, para la formación de microempresas.

La municipalidad de Pomacanchi si mantiene coordinaciones con la provincia, se llevan a cabo reuniones ordinarias a nivel de la Provincia de Acomayo. De otra parte, ha encontrado en la mancomunidad Cuatro Lagunas - AMCLA<sup>28</sup>, de la cual fue el Alcalde de Pomacanchi su primer presidente, un apoyo importante en sus estrategias de desarrollo y de trabajo conjunto. En el marco de esta mancomunidad se han desarrollado pasantías a Bolivia para conocer experiencias de desarrollo económico.

---

<sup>28</sup>La mancomunidad Cuatro Lagunas - AMCLA está integrada por los municipios distritales de Pomacanchi, Sangará, Acopia, Mossocllacta, Pampamarca y Túpac Amaru (Provincias de Acomayo y Canas). Esta mancomunidad trabajo con el apoyo de APODER-COSUDE y Aariwa.

La municipalidad de Santa María de Chicmo mantiene coordinaciones de carácter provincial, con Andahuaylas, para la ejecución conjunta de algunas obras, a través de su participación en el presupuesto participativo. Por otro lado, Santa María de Chicmo pertenece a la Asociación de Municipalidades rurales del valle de los Chankas – AMRUVACH<sup>29</sup> donde desarrolla acciones conjuntas con otros distritos socios; desde esta instancia se brindó asistencia técnica para la elaboración de presupuestos participativos, para las acciones de desarrollo económico y para institucionalizar la mesa de concertación distrital. Con el Gobierno regional las coordinaciones son casi inexistentes, sin embargo, en el campo se coordinan acciones con la Oficina Agraria y con los programas del INIA pertenecientes al Gobierno Regional de Apurímac.

La Municipalidad de Aymaraes es parte integrante de la Mancomunidad Rio Grande, en cuyo marco coordinan acciones fundamentalmente de desarrollo de capacidades. En lo que se refiere a las relaciones con el Gobierno regional, en general las coordinaciones son bastantes pobres o inexistentes, en la opinión de la ODEL “los gobiernos regionales están abocados a sus propios programas o expectativas”.

Es importante señalar que en el proceso de implementación de políticas PEL, influyen también los estilos de trabajo del personal, muchos de los profesionales y técnicos tienen disposición a la concertación, mientras que otros están enfocados en el cumplimiento de las metas y actividades programadas.

## 6. CONCLUSIONES

- La descentralización puesta en marcha a partir del año 2003, le encarga la función de promoción del desarrollo económico a los gobiernos subnacionales, lo que obliga a atender las demandas de la población relacionadas con los temas del desarrollo productivo y el empleo de sus territorios, en ese marco las municipalidades rurales, se han visto obligadas a poner en marcha un conjunto de políticas de DEL, incorporando a los actores económicos del territorio en su diseño e implementación.

---

<sup>29</sup>Asociación de Municipalidades del Valle del Chankas – AMRUVACH, integrado 14 municipalidades distritales de las provincias de Andahuaylas y Chincheros. Esta mancomunidad trabajó con el apoyo de APODER-COSUDE.

- En los espacios rurales, los gobiernos locales, que son la instancia del Estado más cercana a la población, son también los que reciben la mayor presión y demandas de la población para resolver sus necesidades de apoyo a la producción y la dinamización de la economía, para mejorar la productividad, el empleo y los ingresos, por lo mismo, y en el marco de los nuevos roles y funciones que le fueron asignados, se asume que es la instancia que debe proveer los bienes y servicios, vinculados al DEL, con mayor eficiencia que el nivel nacional y regional, no obstante las municipalidades rurales, a pesar de la voluntad política, tienen muchas limitaciones para cumplir de manera eficiente este rol.
- Las características particulares de los territorios donde se ubican las municipalidades estudiadas, que tienen una presencia rural importante, altos índices de pobreza, limitado acceso a servicios básicos y servicios financieros y no financieros para la producción, y un fuerte proceso de migración, determinan un entorno con muchos desafíos para el impulso de procesos de promoción económica eficientes y sostenibles. En ese contexto, las experiencias de diseño e implementación de políticas de promoción económica analizadas, han mostrado diferentes niveles de avance vinculados principalmente a la identificación de sectores económicos competitivos, al desarrollo de capacidades, la constitución de espacios de concertación público-privada en torno al DEL, la incorporación de tecnologías orientadas a mejorar la productividad, la articulación a mercados, entre otros. Sin embargo, los avances son bastante heterogéneos y no son aún sostenibles, porque muestran debilidades que deben superarse para consolidar el rol de los gobiernos locales en el DEL.
- Las políticas de promoción del desarrollo económico local puestas en marcha, facilitaron entre otros los siguientes cambios: desarrollo de capacidades tanto de las propias municipalidades como de los actores económicos, fortalecimiento de las organizaciones de productores y de las instancias de concertación público-privada; mejoras en la producción y productividad de los sectores económicos priorizados; mejora en el acceso a mercados y dinamización de ferias locales, mejora en los ingresos de las familias beneficiaria de las políticas, entre otros. No obstante, la sustentabilidad de las políticas impulsadas no está garantizada, porque en muchos casos no llegaron a consolidarse y porque hay un alto riesgo de que los cambios de

gestión, rompan la continuidad de las mismas, independientemente de cuan buenas o efectivas fueron.

- Algunas de las políticas de promoción económica, a través de las cuales las municipalidades realizaron inversiones, tales como las plantas lecheras en Pomacanchi y Chicmo, o la planta moledora de San Salvador, se encuentran en la frontera entre una municipalidad que asume un rol empresarial (que no le corresponde), y una municipalidad que realiza inversiones para impulsar la acción de los actores privados (productores individuales u organizados). La diferencia está en la forma como fueron planificadas, ejecutadas y sobretodo gestionadas.
- En las experiencias estudiadas, se identificaron algunos factores clave para mejorar la eficiencia en el diseño e implementación de políticas de promoción económica: i) Voluntad política de las autoridades para impulsar y liderar procesos de DEL; ii) Voluntad e interés de los actores económicos del territorio (líderes locales, productores, microempresarios, etc.), para participar en espacios de diálogo y concertación en torno al DEL; iii) Capacidades de las autoridades y funcionarios responsables; iv) Soporte de asesoría técnica especializada que aporte metodologías e instrumentos y acompañe en momentos clave; v) Claridad en los roles que les corresponden a los diferentes actores; vi) Asignación presupuestaria para planes y proyectos DEL, con aportes de todos los actores involucrados en las cadenas o sectores productivos priorizados; vii) Establecimiento e implementación de mecanismos de rendición de cuentas.
- Entre las limitantes para la eficiencia y sostenibilidad de las políticas de DEL implementadas, se identificaron las siguientes: i) Débil capacidad institucional en las municipalidades, tanto a nivel de la organización, como de las competencias de los funcionarios responsables; ii) Limitados recursos económicos de las municipalidades, fundamentalmente en el caso de las municipalidades de Apurímac, que dependen casi exclusivamente de las transferencias del gobierno central, con escasas posibilidades de generación de ingresos propios; iii) Escasa oferta de servicios de desarrollo empresarial para el desarrollo de las actividades económicas locales, con limitados servicios de capacitación y asistencia técnica, e inexistencia de servicios de crédito e información; iv) Los avances en la generación de una cultura de emprendimiento son

aún limitados, y en muchos casos subsisten las visiones asistencialistas, con un débil liderazgo de los productores, para el impulso de la economía, en sus territorios; v) La baja disponibilidad de capital operativo, por parte de los productores, para mantener o ampliar sus emprendimientos.

- La participación de los diferentes actores del territorio, fue un elemento clave en los procesos de DEL, tanto para la construcción de una visión común acerca del desarrollo económico del territorio, como para la implementación de las acciones. El fortalecimiento de los espacios de concertación, permitió que se arriben a acuerdos de cooperación concretos, en los cuales si bien las municipalidades tuvieron un rol de liderazgo, por su capacidad de convocatoria y de articulación de la participación de diferentes actores, se hizo evidente que no se trata solo de programas municipales sino de propuestas construidas de manera participativa, donde los productores y sus organizaciones adquieren un rol cada vez más relevante, modificando lentamente (aun cuando en algunos casos persiste), las relaciones de tipo clientelar o paternalista, por relaciones de cooperación y corresponsabilidad.
- El impulso de las políticas de promoción económica local, ha requerido de la voluntad política de las autoridades municipales, para convocar a los diferentes actores y liderar los procesos destinando recursos financieros y técnicos. En los casos estudiados, se observó que la experiencia previa y formación de los Alcaldes tiene influencia en el nivel de importancia que le asignan a la promoción del desarrollo económico al interior de su gestión: por ejemplo, en el caso de San Salvador, si bien la formación del Alcalde es de Abogado, el cumplió previamente funciones de responsable de la Oficina PEL de la Municipalidad Provincial de Calca, mientras que el Alcalde de Santa María de Chicmo, es un empresario de transportes.
- A pesar de que en la mayoría de casos se logró una movilización y participación importante de los actores locales en torno a las mesas temáticas y otros espacios de concertación, sin embargo no podría decirse que se haya logrado generar una cultura emprendedora, puesto que subsiste aún las prácticas asistencialistas y clientelistas por parte de algunos actores económicos en su relación con las municipalidades y ONGs. Esto se expresa en las demandas continuas para el financiamiento de sus actividades productivas, pero sin un compromiso claro de su contrapartida y de los

resultados que esperan obtener, para contribuir a la dinamización de la economía del territorio.

## 7. LECCIONES APRENDIDAS

- Uno de los retos más importantes es la continuidad y fortalecimiento de las políticas de DEL, en el sentido de que los cambios en las gestiones municipales, no impliquen la desactivación de los procesos puestos en marcha, un factor importante para ello es el fortalecimiento e institucionalización de las instancias de concertación público-privada para el DEL, dotándolos de reglamentos y agendas concertadas con una visión de mediano plazo, de modo que sean los propios actores económicos y otros actores de apoyo como las ONGs, los que garanticen la continuidad de las políticas en base a la negociación con las nuevas autoridades.
- Dado el rol de liderazgo que juegan los gobiernos locales rurales en el proceso de promoción económica local, es necesario fortalecerlos para que puedan jugar su rol de manera más eficiente, esto implica entre otros los siguientes aspectos: i) Que las municipalidades rurales cuenten con mayores recursos para el DEL; ii) Los ajustes de estructura necesarios para garantizar una instancia responsable de la promoción del DEL al interior de las municipalidades; iii) El fortalecimiento de capacidades, no solo de los funcionarios directamente involucrados sino de las diferentes áreas que confluyen y que pueden contribuir al cumplimiento más eficiente de la función por parte de la municipalidad; iv) Que cuenten con instrumentos de gestión del desarrollo económico, como los planes DEL en el marco de los planes estratégicos concertados, los análisis de cadena (o subsectoriales), las agendas concertadas, entre otros.
- Para avanzar hacia la consolidación y ampliación de la políticas de promoción económica local, se requiere generar acuerdos político institucionales e involucrar a los actores relevantes del territorio, en los diferentes momentos del proceso, ello implica por ejemplo que los diagnósticos y planes se elaboren con la participación de los diversos actores para identificar por consenso los sectores de mayor potencial del territorio, hacia los cuales se dirigirán, de manera prioritaria las políticas de promoción

económica. La participación de los diversos actores facilita además, la movilización de recursos locales, más allá de los recursos comprometidos por las municipalidades.

- Para que los acuerdos que se toman en los espacios de concertación público-privado en torno al DEL sean eficaces, se requiere generar mecanismos que garanticen el cumplimiento de los compromisos de los diferentes actores y que estos se respeten aún si los representantes cambian por ejemplo con el cambio de gestión de las municipalidades cada 4 años, o con el cambio de los técnicos de las oficinas de promoción económica, que suelen ocurrir con mayor frecuencia.
- Las políticas de promoción del desarrollo económico implementadas a nivel de las municipalidades, deben buscar articularse a las políticas implementadas por los otros niveles de gobierno: municipalidad provincial, gobierno regional y gobierno nacional, a fin de generar sinergias que contribuyan al logro de los objetivos definidos a nivel local y evitar las duplicidades o peor aún la competencia entre niveles. Para ello es necesario establecer niveles de coordinación y establecer niveles de responsabilidad específicas en torno a la implementación de las políticas. Por ejemplo, es necesario impulsar la coordinación en torno a las políticas impulsadas desde el MINAG, MINDIS-FONCODES, PRODUCE, entre otros de nivel nacional, con los programas impulsados desde el Gobierno Regional y los Gobiernos Locales, con un enfoque territorial, este es un factor muy importante porque las tareas del desarrollo económico, sobrepasan las capacidades de los gobiernos locales rurales.
- Se requiere fortalecer las asociaciones y mancomunidades a nivel de las municipalidades rurales, para que sean estas instancias las que coordinen los esfuerzos entre los municipios en torno al DEL, creando una visión mayor del territorio y generando una cultura de trabajo compartido, para impulsar servicios y proyectos que será más eficiente hacerlo de manera mancomunada que de manera individual, incrementando además su poder de negociación frente a otras instancias. Asimismo, desde estas instancias se puede impulsar un debate más profundo sobre cuáles son las capacidades y recursos que necesitan las municipalidades rurales para avanzar de manera sostenible en el diseño e implementación de las políticas de promoción económica local.

- Se hace necesario establecer acuerdos con los Gobiernos Regionales, para generar y mantener sistemas de información a nivel distrital, a fin de facilitar la identificación de oportunidades y la gestión de las políticas DEL.
- A nivel de desarrollo de capacidades, es necesario impulsar un mayor involucramiento de las universidades e instituciones tecnológicas, en el esfuerzo de formación de los recursos humanos con las competencias necesarias para la gestión del desarrollo local y de manera específica para la gestión de las políticas de promoción económica, esto debería hacerse a través de convenios con las asociaciones de municipalidades y mancomunidades.
- La construcción y sobretodo la consolidación de los espacios y mecanismos de participación y concertación, está fuertemente asociada a la construcción de la confianza entre los diferentes actores públicos y privados para tomar decisiones consensuadas y asumir compromisos en un marco de corresponsabilidad, para ello es necesario establecer mecanismos de seguimiento y de información a la colectividad en general.
- Los procesos de desarrollo de capacidades para el desarrollo económico local dirigidos a autoridades y funcionarios, deben establecer de manera explícita los objetivos de cambio que se proponen a nivel de competencias (conocimientos, habilidades y actitudes en relación con las funciones y responsabilidades de la posición) y hacer seguimiento a los mismos.



## 8. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN MUNICIPIOS RURALES

En base a los aprendizajes de las experiencias de promoción económica impulsadas por las municipalidades que fueron objeto de la investigación, el análisis de otras experiencias que hacen parte del marco referencial y teniendo en cuenta el marco conceptual en torno al tema, a continuación desarrollamos una propuesta de abordaje de la promoción del desarrollo económico local, en municipios rurales del país, la misma que puede ser aplicada con las adaptaciones pertinentes a cada caso, dependiendo del nivel de avance en el proceso y de las características propias de cada territorio.

La propuesta asume que las municipalidades rurales deben jugar un rol de liderazgo en la promoción del desarrollo económico de sus territorios, en concertación con los actores económicos locales y de manera articulada con otros actores de nivel regional y nacional. En ese marco se propone: *“Una ruta para la promoción del desarrollo económico local en municipios rurales”*.

De manera esquemática se propone una ruta en 11 fases, sin embargo cabe señalar que la secuencia puede variar en función de cada contexto, y que algunas de las fases pueden realizarse de manera simultánea y otras deben realizarse de manera continua, a lo largo de todo el proceso de DEL:

**Fase 1:** Sensibilización de actores locales, a fin de que los actores relevantes vean con claridad la importancia y ventajas de la promoción del DEL.

**Fase 2:** Fortalecer la institucionalidad de la municipalidad para el cumplimiento de su rol en el DEL.

**Fase 3:** Conformación de la Mesa de Concertación para el DEL, como instancia de coordinación y construcción de consensos entre actores públicos y privados. Una de las primeras acciones de la Mesa de Concertación es la *identificación de sectores económicos prioritarios para la promoción del DEL*, de manera previa a la elaboración de estudios y planes.

**Fase 4:** Conformación de Mesas Temáticas por cada subsector priorizado; de manera paralela se inicia con,

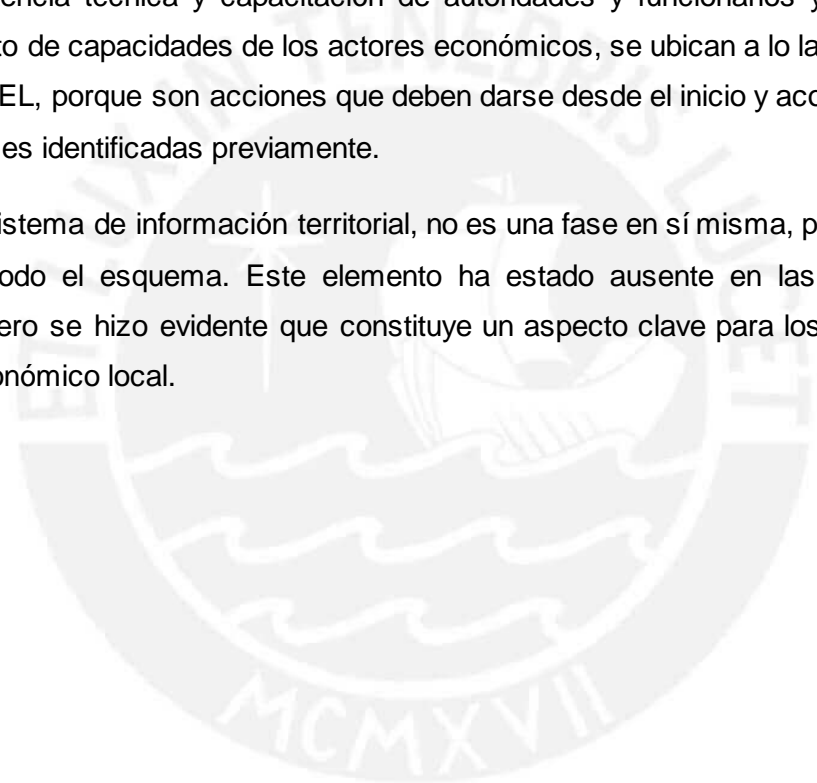
**Fase 5:** Elaboración de diagnósticos y planes, partiendo de la realización de análisis subsectoriales o de cadena productiva, entre otros, los cuales brindan elementos para la construcción de *Acuerdos y Agendas Concertadas y la Elaboración de los Planes Operativos*, por subsector.

**Fase 6:** Diseño de políticas de promoción del DEL, para consolidar y dar sostenibilidad a los procesos de desarrollo económico.

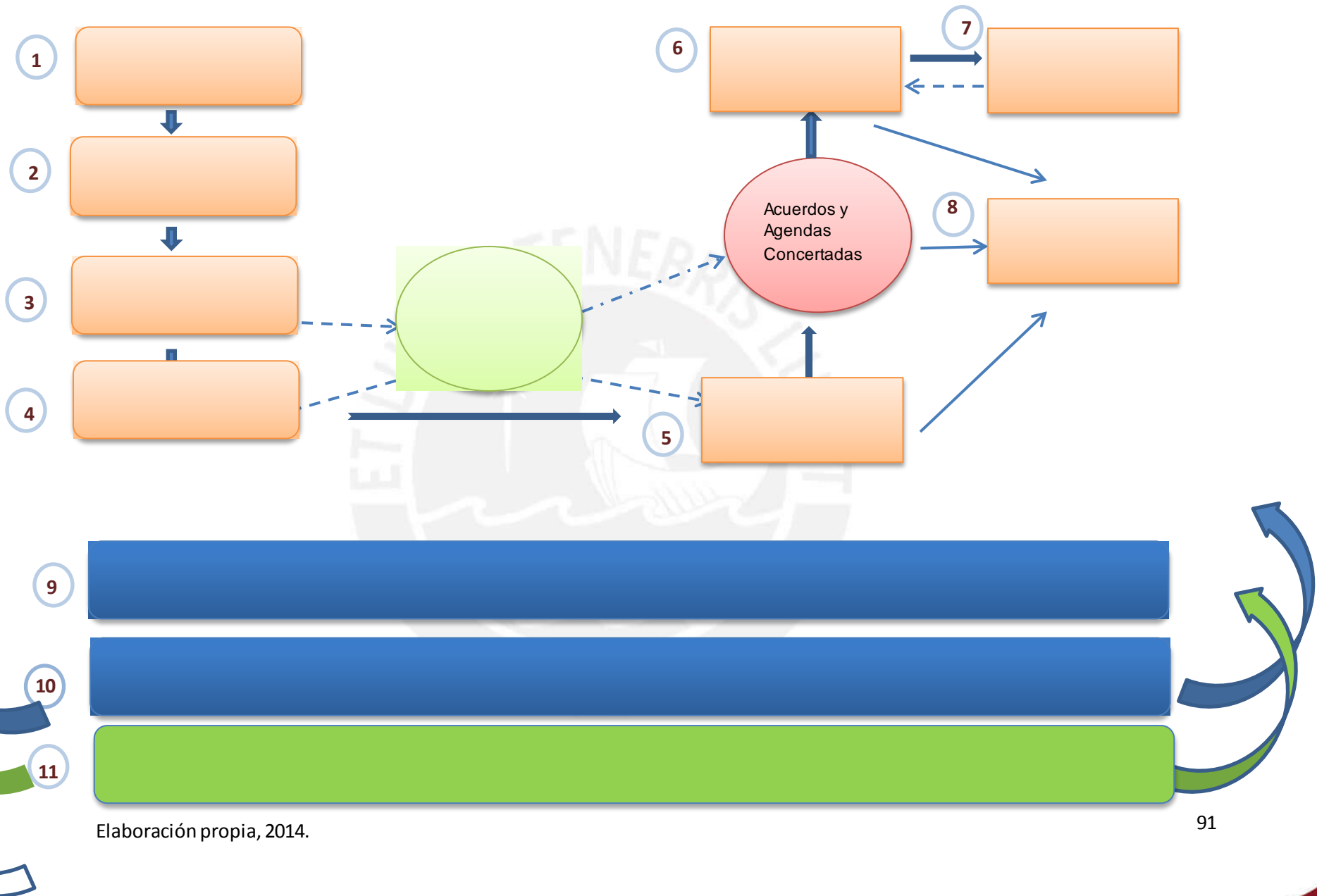
**Fase 7:** Articulación horizontal y vertical y; **Fase 8:** Monitoreo y Evaluación, se incluyen como fases específicas, para no perder de vista esos procesos.

**Fase 9:** Asistencia técnica y capacitación de autoridades y funcionarios y; la **Fase 10:** Fortalecimiento de capacidades de los actores económicos, se ubican a lo largo de todo el proceso de DEL, porque son acciones que deben darse desde el inicio y acompañar cada una de las fases identificadas previamente.

**Fase 11:** El sistema de información territorial, no es una fase en sí misma, pero se pone a la base de todo el esquema. Este elemento ha estado ausente en las experiencias estudiadas, pero se hizo evidente que constituye un aspecto clave para los procesos de desarrollo económico local.



UNA RUTA PARA LA PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL EN MUNICIPIOS RURALES



Elaboración propia, 2014.

A continuación se presenta una breve descripción de cada fase y de sus fundamentos<sup>30</sup>:

### 1. Sensibilización de Actores Locales

Esta primera fase, de sensibilización y motivación de los diferentes actores del territorio, para que impulsen un proceso de desarrollo económico local, es clave para la generación de confianza y compromiso de una participación activa en todas las fases del proceso de desarrollo económico. La sensibilización debe aportar a que las autoridades, funcionarios y todos los actores económicos del territorio, vean con claridad la importancia y ventajas de la promoción del desarrollo económico en el territorio, y fundamentalmente identifiquen los roles que les corresponde a los diferentes actores en el proceso DEL y las responsabilidades que debe asumir cada uno de ellos.

El proceso de sensibilización, puede incluir entre otras actividades: i) Reuniones y talleres con autoridades y funcionarios municipales acerca del marco legal y el rol de las municipalidades en la promoción económica; ii) Foros, y otros eventos públicos sobre el rol de las municipalidades y de los actores económicos privados en el DEL, dirigido fundamentalmente a las organizaciones de productores y microempresarios; iii) Presentación de experiencias exitosas en DEL en municipios similares; iv) Pasantías a experiencias exitosas, entre otros. En estas actividades es recomendable utilizar dinámicas e instrumentos visuales, adecuados para cada tipo de público, a fin de llegar con mensajes claros y convincentes.

Como resultado de esta fase de sensibilización, se espera que, por un lado, las autoridades y funcionarios de la municipalidad entienda cuál es su rol y tomen la decisión de liderar el proceso, en concertación con los actores del territorio, pero sin asumir los roles que le corresponden a los actores privados y, por otro lado, que los productores y microempresarios comprendan que ellos son los protagonistas del desarrollo económico local y que por tanto se requiere de su participación activa, y que tengan claridad sobre lo que pueden (y no pueden) demandar de la municipalidad en el proceso de desarrollo económico local, desechando las actitudes paternalistas y clientelistas.

---

<sup>30</sup> Los fundamentos se desarrollaron contrastando los hallazgos de los casos estudiados, con los aspectos conceptuales y metodológicos desarrollados principalmente por Albuquerque (1994), Albuquerque y Dini (2008), Pérez (2008), Proyecto CONCADEL (2006) y Vasquez Barquero (1988) y la experiencia desarrollada por el Programa APODER.

Aún en los casos en que ya se hubiera iniciado un proceso de promoción del desarrollo económico, se sugiere realizar de todas maneras acciones de sensibilización a fin de integrar y comprometer a nuevos actores, se requiere contar con un mínimo de actores que le den legitimidad al proceso.

## **2. Fortalecimiento institucional para el DEL**

Una vez que se tiene claro, cuál es rol que le corresponde a la municipalidad en la promoción del desarrollo económico, y contando con la voluntad política de las autoridades locales para asumir el rol, se requiere hacer los ajustes necesarios en la estructura organizativa, a fin de incorporar de manera formal, la función de promoción del desarrollo económico local en el organigrama de la Municipalidad, y los documentos de gestión pertinentes.

Como parte de la reestructuración, se realizará una redefinición de roles y funciones, lo cual se traduce en la elaboración de un Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y la aprobación de un nuevo cuadro de Asignación de Personal (CAP), que contempla la función de desarrollo económico, a través de la creación de un área especializada para la promoción económica, que dependiendo de la dimensión de la municipalidad puede ser una gerencia, una sub gerencia, o una oficina al interior de la misma, lo importante es que cuenten con recursos humanos y financieros para el cumplimiento de sus funciones. Todas estas modificaciones deben ser aprobadas a través de una Ordenanza Municipal.

Las funciones del área especializada, son entre otras: el diseño de políticas de desarrollo económico y su implementación a través de programas y proyectos específicos; promover las instancias de concertación público-privada para el DEL; impulsar la articulación y coordinación con otros niveles de gobierno en torno a los proyectos DEL; promoción de las potencialidades del territorio; brindar facilidades para la creación de empresas; facilitar el asesoramiento técnico a los microempresarios y productores organizados; elaborar los instrumentos de gestión del DEL (Planes estratégicos y operativos, etc.); organizar un sistema de información estadística para el DEL; proponer proyectos de mejora de la infraestructura y equipamiento; proponer acciones de promoción de las inversiones privadas en DEL, entre otros.

Un elemento clave para el fortalecimiento institucional de la municipalidad, en perspectiva del cumplimiento de su rol en la promoción del DEL, es contar con profesionales y técnicos calificados para el desempeño eficiente de su función.

A modo referencial incluimos una propuesta de perfil de la persona responsable del área de promoción del desarrollo económico de la municipalidad: Profesional en ciencias económicas o agropecuarias con experiencia en desarrollo económico y/o facilitación de negocios; conocimiento de los conceptos básicos sobre el DEL y políticas públicas para la promoción del DEL; capacidad para el diseño e implementación de políticas de promoción del DEL; manejo de instrumentos de gestión y herramientas para la promoción del DEL; capacidad de interlocución con actores tanto públicos como privados y para facilitar procesos de concertación y negociación; capacidad de trabajo en equipo; manejo de bases de datos.

### **3. Conformación de una Mesa de Concertación público-privada para el DEL**

La puesta en marcha de un proceso de desarrollo económico local requiere de la construcción de acuerdos entre los diferentes actores presentes en un territorio, en torno a oportunidades y objetivos compartidos. En esa perspectiva, el primer paso para la conformación de una Mesa de Concertación para el DEL, es la identificación de los actores públicos y privados que intervienen o tienen potencial para intervenir en los procesos de DEL, una técnica a utilizar puede ser el mapeo de actores. Una vez identificados los actores relevantes, se hará una convocatoria para conformar la Mesa de Concertación DEL, como instancia para la toma de decisiones consensuadas en torno al desarrollo económico local.

En la Mesa de Concertación para el DEL, se priorizan sectores de intervención, se discute también el Plan de DEL, se acuerda por consenso las líneas principales de la promoción económica en el territorio y se definen los niveles de responsabilidad de los diferentes actores participantes. La identificación o preselección de las áreas potencialmente estratégicas puede basarse en el conocimiento empírico del territorio que tienen los actores que participan en la mesa de concertación, apoyado por los estudios con los que cuentan las entidades del Estado o las ONGs presentes en el territorio, identificando de este modo a los “motores del desarrollo”, hacia donde se focalizarán las intervenciones en un primer momento.

Para la selección de los subsectores estratégicos, es necesario tener en cuenta dimensiones no solo de carácter económico-empresarial (oportunidades de negocio, características de la oferta y la demanda, articulación a mercados, expectativas de utilidad, entre otros), sino también aspectos de carácter social (potencial de dinamización de localidades priorizadas, generación de empleo, intereses de grupos

sociales menos favorecidos, entre otros) y ambiental (impacto en los recursos naturales y en el ambiente, entre otros).

Si bien en muchos casos, se inicia el proceso de promoción de DEL con la elaboración de diagnósticos y planes, la ruta que proponemos, contempla la conformación de una Mesa de Concertación, como etapa previa, a fin de que los actores interesados se involucren desde el inicio del proceso, buscando consensos en función a propósitos comunes, partiendo de los aspectos con mayor confluencia de intereses, para generar la confianza que se requiere para asumir compromisos mayores, se definirán de manera conjunta los objetivos que se pretenden alcanzar en relación al desarrollo económico, es decir se trata de poner en marcha una estrategia participativa del desarrollo económico local.

Como mencionamos líneas arriba, una de las primeras acciones de la Mesa de Concertación para el DEL es la priorización consensuada de las cadenas productivas o subsectores económicos relevantes, y alrededor de ellos se requiere constituir espacios de concertación específicos.

#### **4. Conformación de Mesas Temáticas**

Las “Mesas Temáticas” o “Mesas de trabajo por subsector”, son las instancias de concertación público-privada que se constituyen alrededor de un subsector o cadena productiva específica, por ejemplo “La mesa técnica de la Kiwicha en San Salvador” o la “Mesa técnica de derivados lácteos en Pomacanchi”, a fin de facilitar la coordinación, planificación y establecimiento de acuerdos. Es recomendable priorizar no más de 3 o 4 subsectores, en las fases iniciales del proceso.

En la perspectiva de la institucionalización de estas instancias, es necesario que cuenten con un reglamento que ordene el funcionamiento interno de cada una de las mesas temáticas, estableciendo las responsabilidades que le corresponde a cada actor participante. En las mesas temáticas, se espera un rol preponderante de los productores organizados y microempresarios del subsector involucrado, con un rol facilitador de parte de la municipalidad.

Como parte de los diagnósticos y análisis subsectoriales las mesas temáticas identificarán los cuellos de botella y elaborarán las “agendas concertadas de responsabilidad compartida”, y sus correspondientes planes operativos, donde identificarán de manera detallada las acciones a realizar, especificando plazos,

recursos necesarios, presupuesto, financiamiento y un cronograma preciso. Asimismo, las mesas temáticas pueden proponer políticas PEL orientadas a dinamizar su sector. El funcionamiento de las mesas temáticas y la construcción de agendas, contribuyen a la generación de confianza entre los diferentes actores participantes. Por otro lado, en las experiencias analizadas, se observó que en la medida en que las Mesas lograron un mayor grado de institucionalización, se constituyeron en un factor determinante para la continuación de las políticas de promoción del desarrollo económico, a pesar del cambio en la gestión municipal.

#### **5. Elaboración de diagnósticos y planes de desarrollo económico.**

Tal como se mencionó anteriormente, un factor clave para que los actores aporten y se sientan identificados con el proceso, es que los diagnósticos, planes y otros estudios, se realicen de manera participativa, por ello es recomendable que se realicen luego de la conformación de la Mesa de Concertación para el DEL. Al interior de la Mesa, debe construirse una visión del desarrollo económico del territorio, que se constituirá en el marco orientador de los planes y agendas compartidas. La visión se construirá teniendo en cuenta, de modo equilibrado, las opiniones e intereses de los diversos actores sociales, el gobierno local y las otras instancias tanto públicas como privadas presentes en el territorio.

A través del proceso participativo, se debe garantizar que se recojan las propuestas de los diferentes actores, este es un factor clave para que haya un nivel de apropiación y corresponsabilidad en relación a los proyectos y acciones identificadas. De manera general los diagnósticos, incluyen la realización de análisis subsectoriales y análisis de cadenas, para identificar cuellos de botella y potencialidades de los sectores priorizados.

Los diagnósticos deben poner mayor énfasis en las potencialidades del territorio y el análisis de las oportunidades, y no concentrarse en los problemas y limitaciones. Un factor importante a tener en cuenta a nivel de diagnóstico es la dinámica del entorno, tanto a nivel del comportamiento de los mercados, para identificar las oportunidades de negocio, como a nivel del marco político.

Entre algunas técnicas de diagnóstico que han tenido buenos resultados en municipios rurales, están los mapas parlantes, porque permiten graficar de manera rápida y con bajo costo, cómo fue, cómo es, y como esperan que sea su territorio, identificando las potencialidades, limitaciones y dinámicas territoriales de interés. Además el mapa



parlante, constituye también una suerte de línea de base, que permitirá comparar posteriormente los cambios que se van produciendo como resultado de la implementación de políticas de promoción del DEL.

En relación a los Planes de Desarrollo Económico, se propone trabajar a dos niveles: i) A nivel estratégico, definir los objetivos y estrategias de mediano plazo, con la participación de los actores involucrados en la Mesa de Concertación DEL, y; ii) A nivel operativo, planes de acción o planes operativos por cada sector económico priorizado.

En lo que se refiere a los planes operativos por sector (o subsector) económico priorizado, además de definir los objetivos y estrategias, es muy importante que se identifiquen de manera precisa los proyectos y acciones concretas, estableciendo metas, indicadores, cronogramas, presupuesto, fuente financiera y responsables. Toda esta información servirá de referencia para el monitoreo.

## 6. Diseño de estrategias y políticas

Para consolidar y dar sostenibilidad a los procesos de desarrollo económico, se requiere poner en marcha políticas de promoción del desarrollo económico, que sean diseñadas con la participación de los actores económicos, a fin de minimizar el riesgo de que las políticas impulsadas por una gestión municipal, sean luego dejadas de lado por una nueva gestión.

Los programas definidos de manera consensuada en la Mesa de Concertación para el DEL, requieren de un diseño específico, identificando los proyectos y acciones que lo componen, partiendo del análisis de situación que permita identificar los cuellos de botella y limitaciones que se superarán con el proyecto. Es muy importante que cada proyecto cuente con su plan operativo donde un aspecto muy relevante es señalar los responsables, plazos y financiamiento de cada una de las actividades.

A continuación incluimos algunos ejemplos de Programas y proyectos para la promoción del DEL<sup>31</sup>:

*Programa:* Asignación de fondos para la promoción de la inversión privada.

*Proyecto:* Realización de concursos de iniciativas de negocios y asignación de recursos a los ganadores a través del mecanismo del "Comité Local de Asignación de Recursos".

---

<sup>31</sup> Elaborado en base a Swinburn (2006) y los ejemplos de políticas recogidas en las experiencias analizadas.

Proyecto: Implementación de PROCOMPITE<sup>32</sup>, para incentivar el desarrollo de negocios privados en los subsectores que requieren de mayores recursos.

*Programa:* Mejoramiento del clima de inversión empresarial

Proyecto: Simplificación administrativa para la inversión en DEL

Proyecto: Implementación de “ventanilla única” para los trámites de microempresarios.

Proyecto: Mejora de los servicios municipales que facilitan el desarrollo de los negocios.

*Programa:* Inversión en infraestructura

Proyecto: Mejoramiento vial

Proyecto: Mejoramiento de los servicios de electricidad, comunicaciones y agua.

Proyecto: Infraestructura productiva para subsectores priorizados.

*Programa:* Promoción del asociativismo empresarial

Proyecto: Fortalecimiento de asociaciones de productores

Proyecto: Impulso a la conformación y capacitación de redes empresariales

*Programa:* Promoción del crecimiento empresarial local

Proyecto: Establecimiento y promoción de una iniciativa para impulsar las compras locales “compre local”.

Proyecto: Incentivos a la inversión y el empleo a nivel local

*Programa:* Desarrollo de capacidades para el DEL

Proyecto: Programas de capacitación a productores organizados y microempresarios de los subsectores priorizados.

Proyecto: Desarrollo de Cultura empresarial, con jóvenes en colegios e institutos tecnológicos.

*Programa:* Desarrollo de servicios empresariales

Proyecto: Incentivos para el desarrollo de servicios especializados para el fomento del desarrollo productivo, la innovación y la tecnología.

---

<sup>32</sup> Ley de Promoción de la Competitividad Productiva (Ley No.29337), que facilita la asignación de recursos, hasta el 10% del presupuesto de inversión de la municipalidad.

Proyecto: Promover la oferta de servicios financieros a nivel local, con instrumentos adecuados para la atención de microempresarios.

*Programa:* Fomento de innovadores

Proyecto: Concursos para incentivar el surgimiento de nuevos emprendimientos.

Proyecto: Alianzas con universidades para el desarrollo de investigaciones que fomenten nuevos emprendimientos.

*Programa:* Promoción de la imagen del territorio y los productos locales

Proyecto: Diseño y mantenimiento de una página web

Proyecto: Elaboración y distribución de materiales de difusión

*Programa:* Organización de la oferta local

Proyecto: Mejoramiento de la calidad y presentación de los productos de los subsectores priorizados.

Proyecto: Promoción y diversificación de ferias locales.

Proyecto: Denominación de origen

Proyecto: Articulación a ferias regionales y nacionales

## **7. Articulación horizontal y vertical**

En las experiencias analizadas, se observó que la articulación horizontal, a través de la constitución de mancomunidades, que implica la asociación voluntaria de dos o más municipalidades en torno a objetivos vinculados al DEL, y la articulación vertical en la coordinación con gobiernos regionales en torno a políticas de promoción de DEL, tuvieron un rol preponderante en la ampliación de los resultados de los emprendimientos puestos en marcha.

Tres de las municipalidades estudiadas pertenecían a una Asociación de Municipalidades Rurales, que les brindó soporte para el desarrollo de sus políticas DEL, facilitando además su articulación con el nivel regional y nacional. Por ello, se recomienda implementar acciones de cooperación entre las municipalidades socias que permita movilizar mayores recursos y generar eslabonamientos productivos para acceder en mejores condiciones al mercado. Asimismo, proporciona mayores ventajas para articularse con entidades públicas y privadas y mayor capacidad de incidencia política frente a las instancias regionales y nacionales.

Actualmente existe el marco legal y la reglamentación para la constitución y funcionamiento de las mancomunidades.

## **8. Monitoreo de los planes operativos y de la ejecución de las políticas DEL**

Este es un aspecto que no se realizó de manera sistemática en ninguna de las municipalidades estudiadas, sin embargo se considera clave hacerlo, en la perspectiva del cumplimiento de los objetivos y metas definidas en los planes y agendas concertadas, por lo que se incluye de manera explícita en la ruta propuesta.

El monitoreo y evaluación permitirá hacer una revisión periódica de las estrategias de DEL implementadas, en base a los indicadores definidos, tanto a nivel de proceso (insumos), como a nivel de los productos y resultados (incluyendo efectos e impactos), para incorporar los ajustes que sean necesarios. También deben monitorearse aspectos como la participación y el nivel de cumplimiento de los compromisos que asumen los diferentes actores involucrados.

A fin de hacer un monitoreo sistemático es necesario definir claramente los indicadores que permitirán medir los avances y contar con instrumentos y mecanismos para recopilar la información necesaria, partiendo de una línea de base y luego ordenarla y sistematizarla, para presentarla a los actores involucrados en un lenguaje sencillo. Un punto de partida, son los planes operativos, donde se muestran las actividades programadas, con sus metas y responsables y los tiempos previstos para cada actividad. Para el análisis crítico de los procesos, es muy útil la realización de talleres de seguimiento y evaluación, que permita recoger la percepción de los actores.

El monitoreo, se orientará a también a evaluar las principales iniciativas o emprendimientos, analizando los cambios a nivel de ingresos, empleos e inversión, que se producen en cada cadena priorizada, y a partir de ello validar o reorientar los procesos; asimismo, dará insumos para el análisis de nuevos emprendimientos no contemplados inicialmente, pero que puede ser conveniente incluirlos. Otro foco importante de monitoreo, debe ser el funcionamiento de las instancias de concertación y cooperación público-privada, para evaluar si es necesario hacer ajustes a nivel organizativo o de gestión y analizar periódicamente, la pertinencia de incorporar nuevos actores con capacidad y voluntad de aportar a la dinámica de desarrollo del territorio.

El monitoreo deberá permitir también identificar experiencias innovadoras y buenas prácticas de promoción de DEL para ser sistematizadas y difundidas dentro y fuera del territorio.















































































