



# EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO

Cusco - Perú



# EL ROL DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO



CENTRO GUAMÁN  
DOMA DE AYALA

Centro Guaman Poma de Ayala  
Jirón Retiro N° 346 Tawantinsuyo  
Teléfonos: (084) 235931 225488 236202  
Fax: (084) 225552  
Pagina web: [www.guamanpoma.org](http://www.guamanpoma.org)  
Correo electrónico: [direccion@guamanpoma.org](mailto:direccion@guamanpoma.org)  
[Del@guamanpoma.org](mailto:Del@guamanpoma.org)  
[escfm@guamanpoma.org](mailto:escfm@guamanpoma.org)

Programa de Desarrollo Económico Local

**Texto:**

Juan Igor Elorrieta Agramonte  
Samuel Machacuay Romero  
Ángel Elías Paullo Nina

**Diagramación:**

Giovanna Alfaro Olivera  
Diana Santander

3° edición

**Tiraje:**

1000 ejemplares

**Impresión:**

Alpha Servicios Gráficos

Cusco, diciembre de 2007

## CONTENIDO

Presentación	5
--------------	---

### I. Desarrollo económico local

1. Tres barreras para el desarrollo económico local	7
2. Enfoque para superar las barreras	10

### II. Desarrollo económico y gobiernos locales

1. Asumiendo nuevos retos desde los gobiernos locales	29
2. Normatividad municipal para la promoción del desarrollo económico local	35
3. ¿Cómo iniciar un proceso de promoción del desarrollo económico local?	36
4. Iniciativas de promoción y dimensiones de actuación de los gobiernos locales	45

### III. Planificando el Desarrollo Económico Local

1. La necesidad de planificar el Desarrollo Económico Local	63
2. Articulación y complementariedad con otros planes	65
3. Jerarquía de planes y la ruta para emprender la organización del Plan de Desarrollo Económico local	66
4. La Estructura del Plan de Desarrollo Económico Local	69
5. Identificación y selección de subsectores económicos estratégicos	73
6. El análisis subsectorial como instrumento para la planificación del desarrollo económico local	78
7. Propuesta de Plan de Desarrollo Económico Local por Red	105



## PRESENTACION

Buscando la promoción del desarrollo, un escenario que viene cobrando cada vez más importancia es el local y dentro de éste una dimensión sustantiva es la referida al Desarrollo Económico Local. Sin embargo, los avances alcanzados son todavía insuficientes.

Como en otros campos, un factor que resulta relevante para lograr mayores avances es el referido a la utilidad y consistencia de nuestros enfoques o conceptos para actuar sobre las palancas que inciden directamente en el desarrollo económico. Estos enfoques tienen que evolucionar para adecuarse a procesos tales como la globalización de la economía, la concentración del poder político, la expansión de la informática y las comunicaciones, las brechas del crecimiento desigual, la concentración de la riqueza y la exportación de capitales.

Si estos procesos no son incorporados en los análisis sobre la realidad local, serán errados muchos de los supuestos que sustentan las acciones de promoción y éstas, por tanto, serán limitadas. Se torna evidente, en tal sentido, la necesidad de revisar los marcos conceptuales que sustentan y guían las prácticas a favor del desarrollo económico local.

Por esta razón, el Centro Guaman Poma de Ayala pone a consideración de los agentes comprometidos con el tema la metodología que viene orientando su acción y la de una importante red de agentes públicos y privados, entre los cuales destacan las municipalidades.

Los conceptos que presentamos son el resultado de la práctica promocional de la última década y han sido validados en nuestro trabajo cotidiano con varones y mujeres de numerosas poblaciones cusqueñas, particularmente en dos áreas de nuestra labor en el campo del desarrollo económico local. Se trata, en primer lugar, del proyecto denominado Vivero de Empresas CCAPAC, a través del cual se busca aportar a los procesos de desarrollo económico local desde el fortalecimiento del subsector empresarial del mueble y la madera. El principio es que la base

necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo económico es la existencia de subsectores económicos competitivos.

La segunda vertiente se origina en nuestro interés por potenciar el rol promotor del desarrollo económico de los gobiernos locales, lo que nos llevó, primero, a constituir y mantener en funcionamiento la primera Escuela de Gobernabilidad que existe en la Macro Región Sur y paralelamente, desde 1999, a transferir capacidades a las municipalidades para que puedan diseñar y ejecutar políticas de promoción del desarrollo económico local.

Desde el año 2003, el equipo institucional del Centro Guaman Poma tiene como tarea estratégica lograr que las municipalidades institucionalicen la función de promoción del desarrollo económico local y desarrollen capacidades para movilizar a los empresarios locales y a los agentes públicos y privados involucrados en el asunto.

Nuestra intervención desde la Escuela de Gobernabilidad ha sido posible gracias a la cooperación de entidades españolas como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), el Fons Catala, el Fons Mallorquí, la Diputación Provincial de Córdoba y la Fundación Social Universal. También contamos con el apoyo del Programa de Promoción Municipal para el Desarrollo Empresarial (PROMDE).

Actualmente y desde el Programa de Desarrollo Económico Local continuamos facilitando procesos de desarrollo económico en la Región Cusco. Para esto contamos con el apoyo de organizaciones españolas como el Ayuntamiento de Alicante a través de Solidaridad Internacional del País Valenciano y de la Junta de Andalucía a través de la Fundación Social Universal de Córdoba.

Para finalizar, debemos precisar que los conceptos que exponemos no deben ser considerados como estáticos o contrapuestos a otros y que nuestro compromiso es seguir desarrollándolos de manera conjunta con quienes trabajan en el mismo campo.



## **I. DESARROLLO ECONOMICO LOCAL**

La experiencia nacional e internacional muestra que a pesar de los avances en la promoción del Desarrollo Económico Local, los resultados alcanzados son todavía insuficientes. Esto sugiere la necesidad de revisar y enriquecer los enfoques que orientan nuestras prácticas. Para ello debemos partir de identificar los factores que frenan el desarrollo económico de la mayor parte de regiones y municipios del país. Se trata de barreras que deben ser enfrentadas y superadas por los agentes de los procesos de desarrollo económico local.

### **1. Tres barreras para el Desarrollo Económico Local**

#### **1.1. Baja competitividad**

La pérdida creciente de competitividad que presentan las actividades económicas en las que se ocupa la mayor parte de la población provoca condiciones absolutamente negativas, como falta de empleo adecuado, ingresos bajos e inestables, informalidad de las relaciones laborales y tributarias, deterioro de los servicios públicos, reducción de la recaudación pública, incertidumbre financiera y otras condiciones similares.

Todo ello genera las circunstancias necesarias para la creación incesante de pobreza, originando un círculo vicioso en el cual la baja competitividad alimenta la pobreza y ésta a su vez incide negativamente en el desarrollo de la competitividad de los sectores económicos.

Los efectos de tal situación se evidencian en la dinámica económica del país, donde encontramos que la mayor parte de la población obtiene sus ingresos a través de pequeñas actividades económicas que, debido al reducido capital de trabajo, la escasa capacidad tecnológica y la baja calificación de la mano de obra,

tienen una muy baja productividad que les impide competir con los productos que provienen de países cuyas actividades económicas presentan una mayor productividad.

Finalmente, la mayor parte de las actividades económicas locales, al tener baja competitividad, produce pocos o nulos excedentes económicos.

## **1.2. Desarticulación entre los agentes locales**

Un segundo factor a tomar en cuenta es la inadecuada interacción que, con relación a los procesos del desarrollo económico, se ha establecido entre el Estado y los agentes privados de nuestra sociedad. Esta desarticulación entre el Estado y los agentes de la sociedad ha conducido a actitudes de paternalismo y proteccionismo a actividades económicas que, creciendo a expensas de los recursos del país, no mostraron en su mayor parte estar interesadas en analizar y emprender el camino del desarrollo de su competitividad. De otro lado, y con relación a la mayor parte de quienes sufrían esta situación de inequidad en el empleo y la distribución de los recursos públicos para el desarrollo económico, la respuesta empleada fue el populismo y el clientelismo.

Sin embargo, estas condiciones de relación entre el Estado y los agentes económicos de la sociedad civil fueron evidenciando progresivamente una fuerte incapacidad para responder a un sistema económico internacional cada vez más exigente y competitivo y, sobre todo, para corresponder adecuadamente a las crecientes demandas de la población por una mejor situación económica.

En tal sentido, las reformas en pro del desarrollo económico que deben ser emprendidas por el Estado, particularmente las que apuntan a procesos complejos de transformación política y socio-institucional del país, deben suponer la revisión de los roles y la dinámica de interacción que ha venido estableciendo con quienes, desde la esfera de lo privado, conducen actividades económicas

para el mercado o inciden sobre su dinámica, como es el caso de las instituciones que producen y difunden tecnología o de las entidades de promoción del desarrollo.

La puesta en marcha del proceso de descentralización hacia las instancias de poder regional y municipal, a pesar de su aun incipiente desarrollo, se presenta como un proceso altamente ventajoso por la conexión más cercana entre el poder estatal y las poblaciones locales.

Debemos anotar, no obstante, en relación a las municipalidades, que éstas presentan una experiencia limitada con relación a la gestión de procesos de desarrollo económico y una tendencia a la politización tradicional y paternalista de las relaciones con las organizaciones locales, que obviamente refleja la actitud del Estado central. Ello puede limitar su actuación en favor del desarrollo económico, llevándolas a repetir a escala local los errores del pasado nacional.

Los conductores de actividades económicas, por su parte, suelen tener una visión reducida y fragmentada de las condiciones en las que se desenvuelven sus negocios. De ello se derivan comportamientos que privilegian la búsqueda de soluciones individuales a problemas que sólo pueden resolverse de manera coordinada y conjunta.

Por último, otros agentes, como universidades y organismos no gubernamentales (ONGs), no muestran tendencias a coordinar efectivamente sus acciones a pesar de sus declaraciones en este sentido..

### **1.3. Patrones de destino y aplicación de las utilidades obtenidas**

La tercera barrera para el Desarrollo Económico Local son los inadecuados patrones de destino y aplicación de las utilidades obtenidas por las actividades económicas que alcanzan algún nivel de competitividad.

La preocupación tardía de los organismos multilaterales respecto de los aspectos no comerciales que inciden en el desarrollo de los países y la incapacidad del mercado para responder a ellos es una evidencia del reconocimiento de las limitaciones que tiene la producción de utilidades para romper el círculo vicioso del atraso y el subdesarrollo.

No se trata, en tal sentido, de preocuparse únicamente por el incremento del número de actividades capaces de generar excedentes de manera sostenida, es decir, de alcanzar productividades competitivas. Se trata también de preocuparse por el establecimiento de mecanismos que, alentando la libre competencia y la competitividad, incidan a su vez en la retención y circulación de tales excedentes en la economía del país y que a su interior, tal retención y circulación, sean a su vez descentralizadas y desconcentradas.

Como esto no se produce, asistimos a un constante proceso de extracción de recursos y utilidades que, obteniéndose en el país, van a fortalecer otras economías o que, originándose en las diversas economías locales, se concentran principalmente en la economía de la capital del país.

En suma, al no haberse establecido e institucionalizado mecanismos y actitudes de retención y circulación de los excedentes que se producen en el territorio, no se presentan condiciones que permitan el desarrollo de procesos sostenidos de acumulación y capitalización que apunten a generar escenarios en los cuales la mayor parte de la población pueda emprender actividades que le permitan enriquecerse.

## **2. Enfoque para superar las barreras**

Para enfrentar y superar las barreras mencionadas, nuestra experiencia de trabajo con un conjunto de municipalidades de la región de Cusco ha permitido validar un enfoque que presenta ventajas para sustentar las acciones del desarrollo

económico local. Este enfoque propone enfrentar las barreras mencionadas empleando tres estrategias complementarias entre sí: 1) el desarrollo de la competitividad de los subsectores<sup>1</sup> o conglomerados<sup>2</sup> económicos claves que se asientan en el territorio local, 2) el establecimiento de sistemas y prácticas que favorezcan la retención y circulación de excedentes en el ámbito local, y 3) la articulación entre actores locales que por su acción u omisión inciden en los procesos de desarrollo de la competitividad sectorial y acumulación territorial. Este enfoque puede resumirse en lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Un subsector puede ser entendido como el conjunto de empresas o negocios que participan en la producción de un determinado bien o servicio que se dirige a cierto mercado, ya sea suministrando materia prima o insumos o efectuando transformaciones productivas; por ejemplo, el subsector de madera. Por lo tanto entendemos que el subsector forma parte de un sector mayor. Siguiendo con el ejemplo de la madera, identificamos que este subsector es parte del sector de la industria manufacturera, definida en el Clasificador Internacional Industrial Uniforme (CIIU).

<sup>2</sup> Es el conjunto de unidades económicas o empresas ubicadas geográficamente en una determinada zona (integradas horizontalmente), que tienen cierto nivel de especialización y ofrecen los mismos productos o servicios. A diferencia de la red, no necesariamente coordinan ni se articulan entre sí; es decir, no establecen relaciones de cooperación. Ejemplo, los expendedores de chicharrón en el distrito de Saylla o las ferreterías de la calle Arcopunco de la ciudad del Cusco.

## **Desarrollo Económico Local**

Es la transformación y mejoramiento de las economías locales a partir del fortalecimiento de la competitividad de los subsectores o conglomerados económicos potenciales del territorio, la consolidación de redes socioeconómicas de cooperación y competencia y la implementación de mecanismos de retención de excedentes en la economía local.

Este proceso es liderado por la municipalidad y los conductores o propietarios de las unidades económicas de manera concertada con otros actores locales del territorio para generar economías externas<sup>3</sup> y aprovechar las ya existentes, de tal manera que permitan configurar un entorno favorable para el Desarrollo Económico Local.

El Desarrollo Económico Local contribuye a la “Competitividad Territorial”, entendida esta como la capacidad que tienen los actores de un territorio para lograr un desarrollo sostenido en un contexto creciente de globalización<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Situaciones que se producen fuera del alcance de las empresas y que favorecen o perjudican la competitividad de las mismas. En este caso nos referimos a la actuación de la municipalidad y otros agentes no empresariales en el acercamiento y dotación de servicios de desarrollo empresarial, como capacitación, asistencia técnica, promoción, acceso a mercados, tecnología, infraestructura de soporte, etc.

<sup>4</sup>Luis M. Rojas Morán. *Enfoques e instrumentos metodológicos para la promoción municipal de Desarrollo Económico Local*. Consorcio PROMAE, junio del 2004.



## **2.1. ¿Qué significa desarrollar la competitividad de las empresas?**

Cuando hablamos del desarrollo de la competitividad empresarial, nos referimos a las actividades económicas y empresariales que se desarrollan en una localidad. Es necesario entonces establecer cuáles son las características que se requieren para poder afirmar que se ha logrado competitividad.

### **2.1.1. Características de la competitividad empresarial**

Para que una empresa o un conjunto de ellas sean consideradas competitivas, deben reunir por lo menos las siguientes cuatro características:

#### **Participación significativa en el segmento de mercado objetivo**

La competitividad tiene que ver directamente con el tamaño del segmento de mercado que ocupan las actividades económicas que operan en el territorio. Uno de los aspectos que permite afirmar que hemos desarrollado la competitividad es que esas actividades económicas incrementen su participación en el mercado objetivo, es decir, desplacen a otras que compiten por los mismos mercados.

Ello requiere de información sobre el tamaño del nicho de mercado que se quiere ocupar, de identificación de la proporción a la que razonablemente aspiramos a crecer en el mercado y de determinación de las acciones que efectivamente nos lleven a ello.

#### **Rentabilidad o retribución económica por la participación en el mercado**

La ocupación de parte importante de un segmento de mercado debe ir siempre acompañada por la obtención de utilidades adecuadas; es decir, debe basarse en el incremento de la productividad económica. Ello debe

permitir obtener resultados positivos, que sean cuando menos similares a los que obtienen competidores similares.

En otras palabras, de nada vale incrementar la productividad o las ventas o mantener una gran ocupación del mercado, cuando ello significa la disminución de utilidades. Mucho menos sentido tiene si acarrea pérdidas.

### **Estandarización de las características de la oferta productiva**

Se requiere asegurar que las características centrales de la oferta (volumen, calidad, precio, condiciones de entrega y otras similares) se mantengan en un estado tal que satisfagan las expectativas de demandante. Ello permite ganar mercado y obtener utilidades satisfactorias.

La irregularidad en esas características desconcierta al cliente y conduce irremediablemente a bajar su interés sobre la oferta, originando la pérdida de utilidades y la baja en la cobertura de mercado. En tal medida, la variación de las condiciones de producción o de entrega juega en contra de los intereses por acrecentar nuestra competitividad.

### **Posicionamiento**

El posicionamiento es la fuerza relativa que tiene la imagen del producto con respecto a características determinadas, como calidad, precio, garantía y otras que lo definen. Si esas características son apreciadas como positivas, entonces podemos decir que la oferta productiva tiene un adecuado posicionamiento.

El posicionamiento positivo permite diferenciar el producto entre otros similares y le presta una ventaja importante en la preferencia de los consumidores. Un aspecto importante del posicionamiento, que se liga con el territorio, es por ejemplo la diferenciación por el origen, como ocurre con productos como el maíz del Valle Sagrado, el pisco de Ica o el queso tipo paria de Puno.



## 2.1.2. Factores que afectan la competitividad

En el esquema siguiente se muestra los procesos más significativos del ciclo económico de toda actividad económica<sup>5</sup>. En él podemos identificar cuatro factores que afectan significativamente la competitividad empresarial:

### **Gestión y producción interna de la actividad**

Toda unidad económica organiza y combina de manera particular sus factores de producción, lo que le permite obtener y distribuir productos con determinadas características de costo, calidad, volumen y oportunidad. La gestión y producción determinan que las actividades presenten ventajas o desventajas de competencia frente a otras similares.

### **Características del segmento de mercado de bienes al que se concurre**

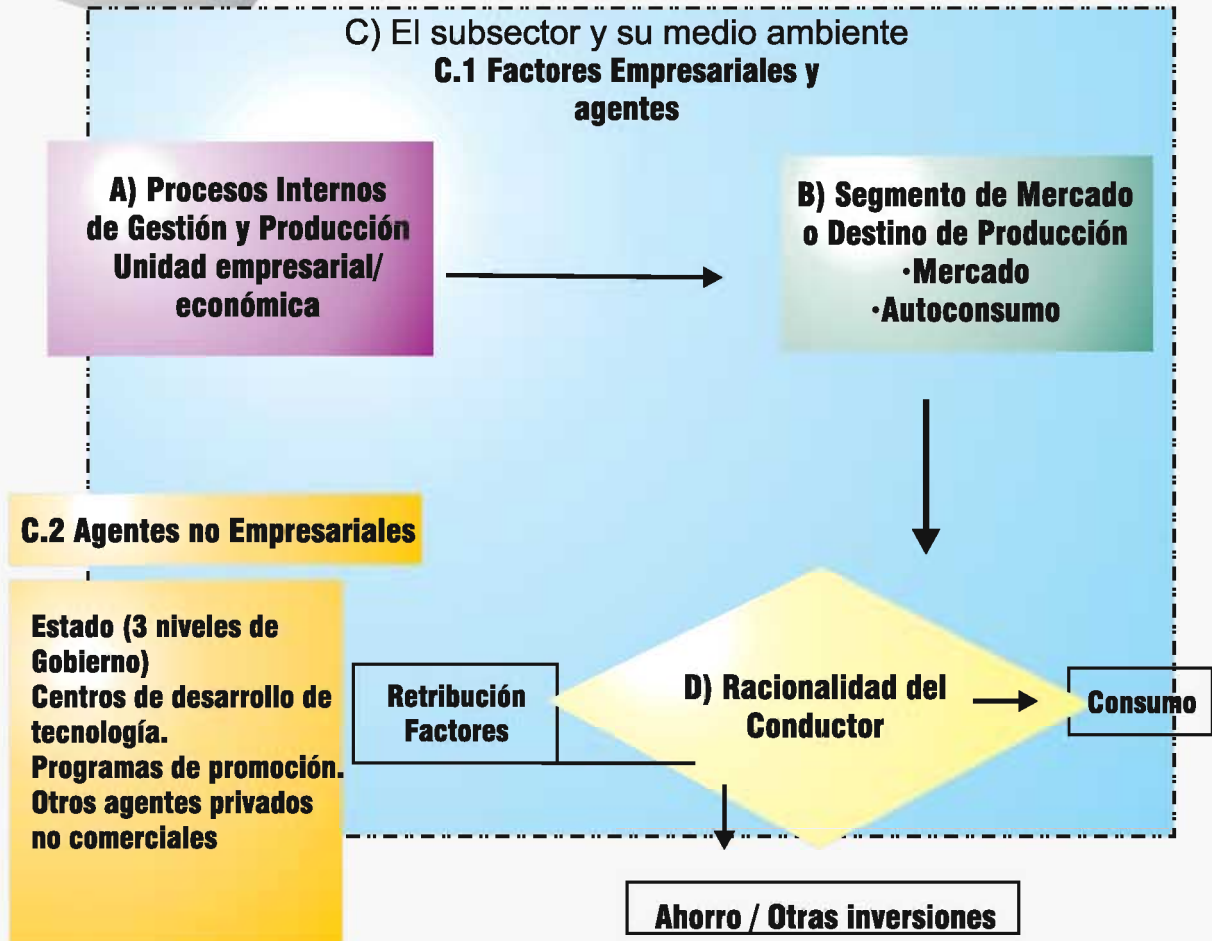
Las ventajas desarrolladas por una unidad económica se ponen a prueba cuando los productos llegan a un determinado nicho de mercado, dado que a él concurren también otras unidades económicas. Allí los resultados que pueda obtener (participación, márgenes, permanencia, imagen, etc.) dependen no sólo de las características intrínsecas de su oferta, sino también de las características particulares del segmento de mercado (competencia y demanda). Estas características se conforman principalmente en base al comportamiento de otros agentes económicos (empresas y consumidores).

Los cambios en las características de los mercados pueden tornar ineficientes procesos que habían resultado anteriormente convenientes. Del mismo modo, procesos que resultan adecuados para un determinado segmento de mercado pueden ser inconvenientes para ocupar otros segmentos.

---

<sup>5</sup> Aún cuando en adelante nos referiremos sólo a las que concurren a los mercados monetarios.

## Ciclo de la actividad económica y factores que afectan su competitividad



## **El subsector y su medio ambiente**

Las pequeñas actividades económicas no se ven afectadas por otras empresas sólo al competir por un segmento de mercado. La producción y distribución de sus productos se ven también afectadas, de manera directa e indirecta, por la intervención de otras empresas. De manera directa por empresas que establecen relaciones comerciales con las pequeñas empresas, adoptando la figura de proveedores de insumos o materia prima, comercializadores o prestadores de servicios diversos.

Por ejemplo, la calidad del cuero ofrecido por una curtiembre afectará la calidad del calzado que se pueda obtener en la pequeña empresa, independientemente de la bondad de los procesos productivos de la empresa; o también, la madera húmeda y mal preservada ofrecida por el distribuidor mayorista afectará la calidad de los muebles que obtenga la pequeña empresa de producción.

Las pequeñas empresas, pues, se ven afectadas, de manera indirecta, por empresas que a su vez establecen relación directa con sus proveedores, comercializadores y prestadores de servicios. Así, los pequeños extractores de madera y los transportistas determinan la calidad de la madera que ingresa a los aserraderos; de manera similar, las condiciones de crianza y matanza del ganado condicionan la calidad del cuero que puede obtener la curtiembre.

Toda actividad económica, entonces, supone conjuntos de empresas que establecen relaciones comerciales o productivas (eslabonamientos) de manera directa o indirecta, teniendo como eje un determinado producto o una materia prima. Estos conjuntos pueden competir o no con otros conjuntos similares de empresas, que son conocidos de manera genérica como subsectores. Pero la dinámica de los subsectores es afectada por un medio

ambiente, no comercial, conformado por las acciones e iniciativas de agentes no empresariales, como son las instancias del Estado, organismos multilaterales, instituciones de investigación y enseñanza, entidades de promoción y otros.

### **El conductor**

Finalmente, encontramos que las decisiones del conductor son otro factor que afecta las posibilidades de competitividad de la empresa. Si bien un conjunto importante de sus decisiones tiene que ver con los procesos de gestión y de producción, existe otra dimensión en donde sus decisiones, especialmente las referidas al uso y destino de los recursos obtenidos y a su tiempo personal (uno de los recursos más importantes), son la expresión de complejos valores culturales y personales. Es decir que en las decisiones que toma el empresario intervienen no sólo consideraciones derivadas de las oportunidades y amenazas que se desprenden de los mercados, sino también características personales que se pueden describir a través de conceptos como la racionalidad económica y el sentido de logro.<sup>6</sup>

## **2.2. La importancia de la retención de excedentes**

La producción de utilidades como resultado de la mejora de la competitividad es un requisito para el desarrollo económico local, pero no es condición suficiente. Si la mayor parte de los excedentes son extraídos hacia otros territorios, el desarrollo económico local no se producirá y la competitividad territorial tampoco.

No basta en tal sentido preocuparse únicamente por la mejora de la competitividad de las actividades del territorio, se requiere interrogarnos sobre el destino de las utilidades que se producen. La retención de excedentes se ve afectada tanto por las condiciones que se dan en la esfera productiva como en la del consumo.

---

<sup>6</sup> C. Domenech y S. Machacuay. *Los límites de la promoción empresarial de las microempresas*. Lima, 1987.

En la esfera del consumo muchas veces las utilidades que se consiguen se pierden, por ejemplo, por las condiciones de intercambio desigual, que provocan que los excedentes que se consiguen desaparezcan al adquirir productos o servicios que tienen costos transaccionales elevados o a causa de sistemas financieros que funcionan con una lógica de extracción al captar, por ejemplo, más recursos de los que se colocan en una localidad.

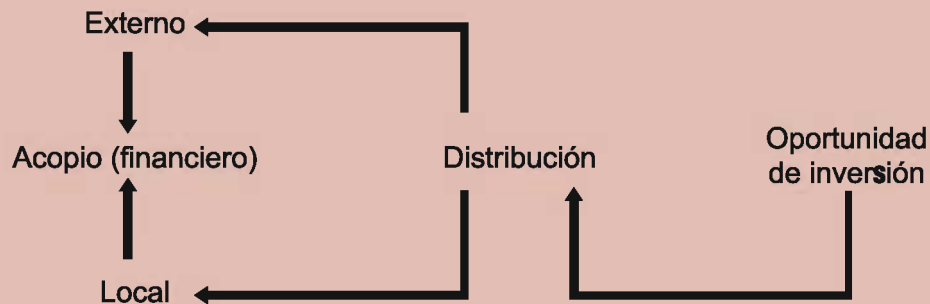


FESTIVAL GASTRONÓMICO SEBASTIANO

En la esfera productiva, muchas veces los recursos no se reinvierten en las localidades debido a factores como falta de identificación de oportunidades de inversión, visiones inadecuadas sobre el desarrollo y ambientes que no favorecen las inversiones.

La retención de los excedentes; es decir, la capitalización local en todas sus dimensiones, depende en tal sentido de intervenciones tanto en la esfera del consumo como en la de la producción. Para ello resulta esencial el desarrollo de dos mecanismos: sistemas de detección de oportunidades de inversión y sistemas locales de acopio y canalización de recursos para inversiones.

Es particularmente importante el desarrollo de los sistemas locales de acopio e inversión de recursos, dado que en el área de detección de oportunidades existen ya algunos avances. Un sistema local como el mencionado permite que excedentes locales o externos se canalicen hacia las necesidades de inversión local, permitiendo así dinamizar la economía local.



Debemos comprender que sistemas como el mencionado se diferencian de los servicios prestados por entidades del sistema financiero formal, los cuales pueden y deben complementarse con dichos sistemas.



### **Sentido de los sistemas locales de inversión**

La población local debe contar con mecanismos ágiles, oportunos, permanentes y seguros de financiamiento, que le permitan mejorar los procesos de capitalización de su economía familiar y sus iniciativas de inversión para el mercado.



RED DE ARTESANOS DE PÍSAC

### **2.3. ¿Qué es la red social de cooperación y competencia para el Desarrollo Económico Local?**

Entendemos la red de cooperación y competencia como una alianza estratégica entre empresarios que están ubicados en un determinado territorio, que se dedican a la fabricación de productos o prestación de servicios iguales, similares o complementarios y que establecen relaciones de coordinación y cooperación no sólo entre las empresas, sino con agentes no empresariales, como las instituciones privadas de promoción, el Estado en sus diferentes niveles de gobierno, ya sea el nacional, regional y fundamentalmente el local. Este último junto a los empresarios son los actores responsables de impulsar la formación de redes.

Una red como instrumento de desarrollo económico y en el sentido en que la planteamos estará conformada por empresarios y agentes no empresariales, siendo su razón de ser el logro de objetivos comunes que traerán beneficios particulares para quienes la conforman.

Por ello, la comprensión de la utilidad y los límites de las redes, así como de las relaciones que se establecen entre quienes las conforman, se torna indispensable para poder desarrollarlas.

#### **2.3.1. Los actores**

Las dos condiciones anteriores para el desarrollo de las economías locales, la competitividad y la retención de excedentes, requieren de la realización de contactos y actos sociales entre los agentes, privados y públicos, que se ven comprometidos o afectados por ellas.

Dentro de tal conjunto de actores se encuentran tanto entidades de la esfera del mercado como de la esfera no comercial. En ese conjunto son particularmente



importantes los roles de los conductores o propietarios de las actividades económicas que se desarrollan en el territorio y los de los representantes o funcionarios de los gobiernos locales.

Así, los procesos de impulso o promoción del desarrollo de las economías locales requieren del fomento, establecimiento o consolidación de redes sociales conformadas por los actores locales. Se debe comprender que tales redes pueden ser de carácter coyuntural o permanente y que su razón de ser es el logro de objetivos comunes que traerá beneficios particulares para quienes las conforman.

Por ello, los procesos sostenidos de desarrollo de la competitividad y de la acumulación local dependen de las dinámicas que alcancen a desarrollar las redes sociales de una localidad.

### **2.3.2. La cooperación y la competencia**

El adecuado fomento y apoyo a tales redes de concertación, en tanto tienen en su base los intereses usualmente no coincidentes de los agentes, supondrá el reconocimiento de relaciones de **Cooperación** y de **Competencia** entre ellos, proceso que podemos denominar de **Coopetencia**.

### **2.3.3. Factores que inciden en la dinámica de las redes sociales de coopetencia**

La experiencia señala que los principales factores que inciden en la conformación y la dinámica de las redes sociales de coopetencia son los siguientes:

#### **La identificación o confluencia de intereses concretos**

Sin nada que ganar; es decir, sin que haya confluencia entre los diversos intereses de los agentes económicos, es imposible que se conformen redes sociales que lleguen a tener dinámicas que les permitan convertirse en instrumentos para el desarrollo de las economías locales.

La pregunta clave que debe guiar los procesos de conformación de las redes es su utilidad para la satisfacción de los intereses de los agentes convocados o incorporados. Debe tenerse en cuenta, además, que mientras más precarias sean las condiciones de acceso a recursos de los agentes, sus intereses serán normalmente de muy corto plazo. Debe por tanto comprenderse que una vez alcanzados o satisfechos los intereses de los agentes, salvo que se identifiquen otras confluencias, las redes dejan de tener un motivo natural de existencia.

### **El reconocimiento de las diferencias o contradicciones**

Así como los agentes participantes deben identificar la confluencia de sus intereses, es también importante que identifiquen sus contradicciones, con la finalidad de establecer estrategias de concertación que tomen en cuenta las estrategias particulares de cooperación y competencia que de manera natural posee cada actor. No hacerlo supondrá ingresar a un terreno minado o la asunción de ensoñaciones que movilizan únicamente buenos deseos y no acciones concretas.

### **Mecanismos de negociación aceptados**

Deben crearse y fortalecerse espacios legitimados de negociación entre los diversos actores. Estos espacios permitirán establecer acuerdos no sólo susceptibles de ser cumplidos, sino sobre todo que garanticen condiciones para el establecimiento de procesos posteriores de concertación.

La legitimidad de los espacios de negociación debe basarse en la percepción de los agentes respecto de que algo ganan y algo pierden, así como en el reconocimiento de las capacidades del mediador, que de manera natural puede ser el gobierno local.

### **Situación dinámica de la red social para el desarrollo de las economías locales**

Por lo descrito debemos entender que los procesos de desarrollo de las economías locales provocarán tanto confluencia como conflicto de intereses entre los agentes locales empresariales y no empresariales (sector público,

ONGs, etc) involucrados o afectados por dichos procesos. Tales confluencias o conflictos serán de naturaleza cambiante, motivo por el cual la situación de la red social será también siempre cambiante y dinámica.

#### **2.3.4. Elaboración de estrategias de fortalecimiento de la red social de Cooperencia**

Para apoyar el desarrollo de la dinámica de la red social debemos tener en cuenta que:

- Los actores tienen intereses y estrategias individuales, cada uno de ellos trabaja por el logro de objetivos particulares y no siempre coincidentes con los de otros agentes. Es más, en muchos casos y de forma natural esos intereses y estrategias pueden ser conflictivos entre sí.
- Los actores tienen poderes diferenciados para defender sus intereses y sus estrategias, poderes que pueden provenir de diversas fuentes y que emplearán de manera natural para hacer prevalecer sus intereses y puntos de vista particulares.
- Existen áreas o aspectos donde estos intereses y estrategias se encuentran: siempre es posible encontrar puntos de confluencia, la identificación de estos puntos es un aspecto crítico para el desarrollo económico local.
- El encuentro de estrategias genera cooperación o competencia, dependiendo de que estas estrategias se originen en puntos de confluencia o de discrepancia. El fortalecimiento de la red social requiere del encuentro de estrategias, pero debe partir del reconocimiento de que los agentes guardan también, y de manera natural, relaciones de competencia entre sí.

### 2.3.5. Intervención orientada a fortalecer la dinámica de la red social

Debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Identificación de oportunidades y problemas**

El desarrollo de las economías locales implicará siempre la acción de la red sobre determinados aspectos del contexto, bien oportunidades, bien problemas, siendo importante enfocar la atención sobre aquellos que pueden efectivamente aprovecharse o enfrentarse.

Es importante para tal fin interrogarnos sobre los recursos que efectivamente se puede movilizar. Si no tenemos los recursos suficientes, las oportunidades no son tales y los problemas no pueden resolverse. Debemos entender que los recursos se refieren a todos los elementos, tangibles o intangibles, que poseemos y podemos movilizar a favor de la consecución de un objetivo determinado. Tales elementos pueden ser, por ejemplo, relaciones sociales, tecnología, dinero, visión, cultura, equipos, infraestructura y otros.

- **Análisis de estrategias de los actores**

Frente a las oportunidades o problemas los actores desarrollan objetivos que, a pesar de dirigirse a aprovechar las mismas oportunidades o enfrentar los mismos problemas, pueden diferir entre sí.

Los diversos objetivos y estrategias o medios de los actores configuran un escenario en el cual existen campos de encuentro y de discrepancia. Los campos u objetivos de encuentro configuran oportunidades para impulsar el desarrollo de las economías locales, en tanto, los campos de desencuentro configuran amenazas.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados, llegaremos a una perspectiva clara sobre la situación de los actores frente a los objetivos y a la manera como

pueden influirse entre sí, la misma que debería poder conducirnos a identificar:

- Las alianzas posibles, sobre la base de las coincidencias con respecto a los objetivos.
- Los probables conflictos críticos, que constituyen amenazas al proceso por las discrepancias que originan al interior de la red.
- La identificación de líderes para las posibles alianzas, considerando como líderes a aquellos que detentan una fuerte influencia a favor de los objetivos comunes.
- La distribución del poder en los conflictos; es decir, la situación de poder que tienen los actores en los puntos discrepantes.

A partir de ello y empleando los métodos que consideremos adecuados, podemos proceder a elaborar las estrategias de fortalecimiento de la red social que favorecerá el desarrollo económico local. Estas estrategias deben basarse en el aprovechamiento de las probables alianzas y la neutralización o disminución de las amenazas.



IMPLEMENTACIÓN CON ESTABLOS PARA EL ENGORDE DE GANADO VACUNO EN  
QUEMPORAY - QUIQUIJANA



## II. DESARROLLO ECONOMICO Y GOBIERNOS LOCALES

### 1. Asumiendo nuevos retos desde los gobiernos locales

La lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida de los habitantes deben ser los principales retos de los gobiernos locales. Sin embargo, la gran mayoría de las municipalidades sólo desarrolla políticas sociales, como el programa del vaso de leche o los comedores populares, dejando de lado el impulso de la economía de sus municipios. Esto supone promover la generación de puestos de trabajo y alentar las actividades económicas definidas como ejes estratégicos de la localidad, generando de esta manera valor económico al interior de sus territorios.

Las políticas sociales y la promoción de las economías locales son perfectamente compatibles; sin embargo, las primeras son limitadas y poco sostenibles. Si lo que queremos es realmente combatir la pobreza, no sólo se requieren políticas de corto plazo sino también políticas que logren crear y fomentar capacidades en la población para mejorar su calidad de vida. Esto nos lleva a una reflexión muy importante: ***¿son suficientes las políticas de lucha contra la pobreza o es necesario orientar también las políticas públicas a la generación de oportunidades de desarrollo?*** Es aquí dónde se percibe, con mayor claridad, la necesidad de implementar mecanismos de promoción del desarrollo económico desde las municipalidades.

En realidad, las municipalidades siempre han estado vinculadas a la economía local, aunque pocas veces lo reconozcan. La inversión que realizan en obras públicas, por ejemplo, incorpora valor económico a una localidad; asimismo, los servicios que la municipalidad brinda a la población están vinculados al tema de la economía local (como agua, electricidad, mercados y recojo de basura, entre otros). Y un distrito, provincia o ciudad que tenga mejores condiciones en estos aspectos será más atractivo para la inversión privada.

La promoción municipal del desarrollo económico local es aún un tema nuevo para la gran mayoría de municipalidades del país, las cuales no desarrollan mecanismos concertados de promoción de sus economías locales, debido fundamentalmente a las siguientes razones:

- Desconocimiento y limitada comprensión de su rol en el tema de promoción de las economías locales. Al ser un proceso de mediano y largo plazo en la mayoría de casos, no cuenta con el respaldo político de las autoridades municipales, cuya visión casi siempre gira alrededor de todo lo que signifique obras y sea tangible en el corto plazo, pues consideran que les otorga el reconocimiento de su población.
- Limitados recursos económicos que restringen su capacidad de contar con recursos humanos calificados para la implementación de políticas locales agresivas en materia de desarrollo de sus economías locales.
- Limitadas capacidades de gestión y de gobierno que no les permiten trascender las competencias tradicionalmente desempeñadas, las cuales asocian las municipalidades a entidades prestadoras de servicios públicos (limpieza pública, ornato, obras públicas, certificados de nacimiento, etc.) y las limitan para asumir funciones en la promoción de las economías locales.

En los últimos años se han dado algunos avances respecto a la participación de los actores locales en los procesos de desarrollo, fundamentalmente en la gestión de sus servicios básicos (energía eléctrica, agua y desagüe, etc.) y en la elaboración de planes de desarrollo local. Sin embargo, en el tema del desarrollo de economías locales, no se han realizado muchas experiencias. Sólo el 10% de las casi dos mil municipalidades existentes en el país viene implementando, de una u otra forma, procesos de promoción de las economías locales, quedando aún mucho camino por recorrer.



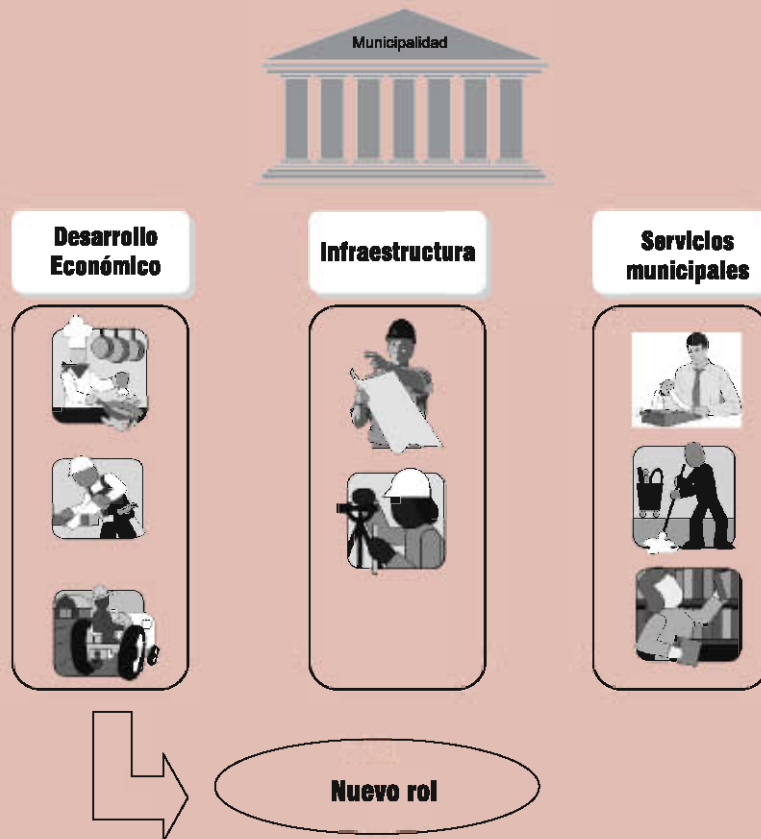
El proceso de promoción de economías locales debe ser liderado por las municipalidades, que deben actuar en lo local pero pensar en lo global y trascender sus funciones tradicionales. Es decir, ellas deben asumir el rol promotor de las economías locales con participación de los actores involucrados, priorizando las actividades económicas estratégicas que deben promover con mayor énfasis y contando para ello con diversos instrumentos y una adecuada metodología de intervención.

El tema adquiere mayor importancia en el actual contexto nacional, debido al proceso de descentralización en marcha, que trae cambios importantes para los gobiernos locales, empezando por la posibilidad de que recuperen sus competencias perdidas, cuenten con más atribuciones y reciban mayores recursos. Estos aspectos deberán ser manejados adecuadamente para ser instrumentos que ayuden a convertir a los gobiernos locales en verdaderos promotores de sus economías locales.

El proceso de promoción del desarrollo económico local supone además mecanismos diferenciados, adaptados y aplicables a las diversas tipologías de municipalidades que tenemos en el país. Dichos mecanismos van desde la sensibilización a las municipalidades hasta la implementación de un Plan de Desarrollo Económico Local concertado con los diferentes agentes locales, empresariales y no empresariales, que estén interesados.

Este nuevo modelo de actuación municipal deja atrás su anterior rol pasivo e incorpora un fuerte activismo municipal, que en principio orienta sus esfuerzos alrededor de la capacitación y asesoría empresarial y la vinculación de los empresarios locales con instituciones que les presten servicios de desarrollo. Posteriormente, la actuación municipal también considera la implementación de mecanismos de articulación comercial, asociatividad y promoción empresarial.

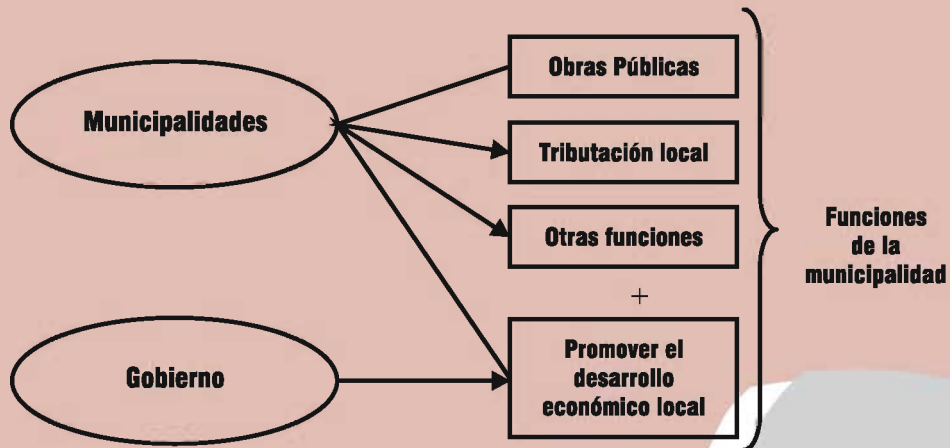
Las municipalidades deben ampliar su esfera de actuación, agregando a sus funciones tradicionales el diseño e implementación de políticas municipales de promoción del desarrollo económico orientadas al fortalecimiento de la estructura económica productiva local. Con esto se busca incentivar la producción y alentar las actividades económicas de la localidad, promoviendo la creación de puestos de trabajo. De esta manera, se genera valor económico al interior de los territorios.



Las municipalidades asumen así un rol dinamizador, articulador y promotor. Esto no significa salir de un rol pasivo en lo económico para pasar a un rol interventor, productor y empleador; sino incorporar una perspectiva de gobierno local catalizador y facilitador de oportunidades. En resumen, las municipalidades pasan de ser meras administradoras y distribuidoras de recursos públicos a promotoras del desarrollo económico local.

La promoción del desarrollo económico local toma mayor relevancia en el actual contexto económico que vive el país, caracterizado por una fuerte crisis económica que repercute de manera directa en la cantidad y calidad de empleo con que contamos y por lo tanto en los ingresos económicos de la población. Por lo tanto, se hace necesario que las municipalidades asuman un rol decisivo en este aspecto, independientemente de las políticas macroeconómicas que implemente el gobierno central.

Las nueva función que debe incorporar una municipalidad en su gestión se puede resumir en el siguiente esquema:



La promoción del desarrollo económico local, al estar poco desarrollada, necesita en la fase inicial contar con un acompañamiento permanente, con asistencia técnica especializada y con un sistema de seguimiento y monitoreo. Este último debe permitir medir los avances e identificar las dificultades y limitaciones para, en función de ellos, proponer las correcciones necesarias.

Entre los beneficios que puede traer la promoción del desarrollo económico local a las municipalidades tenemos:

### **En el corto plazo:**

- Cumplir con lo establecido en la Ley Orgánica de Municipalidades, donde se da a conocer las competencias de las municipalidades en aspectos relacionados al Desarrollo Económico Local.
- Obtener el reconocimiento de la población, especialmente de los empresarios locales, quienes sentirán que por primera vez su municipalidad se preocupa y está trabajando junto a ellos para mejorar sus condiciones de competitividad en el mercado.

### **En el mediano plazo:**

- Beneficiarse con mayores niveles de recaudación tributaria. En la medida en que los contribuyentes incrementen sus ingresos, también se incrementarán los niveles de recaudación de la municipalidad, puesto que los predios se valorizarán, se solicitarán nuevas licencias de funcionamiento y los productores pagarán a la municipalidad por los servicios recibidos, como puestos de venta, participación en eventos, etc.
- Posicionar al distrito como polo de atracción de la inversión privada.

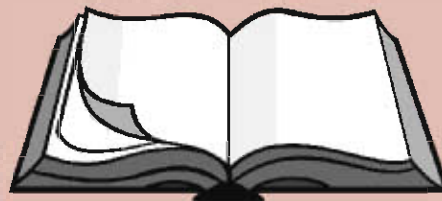
### **En el largo plazo:**

- Cumplir un rol importante en la lucha contra la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.
- Contribuir al crecimiento económico y a la disminución del desempleo.

## **2. Normatividad municipal para la promoción del desarrollo económico local**

La nueva Ley Orgánica de Municipalidades, en el artículo VI del Título Preliminar, referido a la Promoción del Desarrollo Económico Local, señala lo siguiente:

***“Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de planes de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones”.<sup>7</sup>***



La misma Ley, en el artículo 36º, referido al Desarrollo Económico Local, precisa lo siguiente:

---

<sup>7</sup> Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972), 27 de mayo de 2003.

***“Los gobiernos locales promueven el desarrollo económico de su circunscripción territorial y la actividad empresarial local, con criterio de justicia social”.***

Estos artículos y otros relacionados a la planificación y gestión del desarrollo económico local tienen un fundamento sólido: se basan en la necesidad de combatir la pobreza implementando políticas que logren el desarrollo de capacidades en la población para mejorar su calidad de vida y dinamizar las economías locales. Así se da la oportunidad a la población de encontrar mecanismos que le permitan desarrollarse por sí misma y mejorar su nivel de vida.

### **3. ¿Cómo Iniciar un proceso de promoción del desarrollo económico local?**

Los gobiernos locales que desean implementar procesos de promoción del desarrollo económico local necesitan saber cómo institucionalizar la función de promoción económica en sus municipalidades, identificar qué actividades deben implementar y cómo deben realizarlas; en suma, necesitan saber sobre qué factores deben actuar para dinamizar el desarrollo económico.

#### **3.1. Institucionalización de la función promotora**

Autoridades y funcionarios municipales consideran que para institucionalizar la función municipal de promoción económica basta con tener un discurso bien sustentado al respecto. Sin embargo, la institucionalización de la función municipal de promoción del desarrollo económico local se sustenta en una auténtica voluntad política, la misma que se debe expresar en la asignación de recursos humanos, económicos y materiales a la instancia municipal creada o designada en la organización municipal para la labor de promoción económica.

La creación de instancias municipales de promoción de economías locales supone la incorporación del tema en los diferentes instrumentos de gestión interna


que la municipalidad puede y debe elaborar, modificar o actualizar para favorecer el desarrollo de las economías locales. Con ello se permite la institucionalización de la función municipal de promoción económica y se facilita un desempeño cada vez mejor de esta instancia de promoción. Entre tales instrumentos tenemos:

- El rediseño de la estructura orgánica municipal creando la instancia de promoción de economías locales o asignando esta función a otra instancia ya existente.
- El reglamento de organización y funciones de la instancia de promoción de economías locales.
- El manual de asignación de personal de la instancia de promoción de economías locales.
- El cuadro de asignación de personal que incorpora la plaza del funcionario que cumplirá la función de promotor de economía local, de manera exclusiva o compartida con otras funciones.

Estos instrumentos de gestión son de vital importancia para acondicionar la municipalidad y ponerla al servicio del desarrollo económico local y son fundamentalmente de manejo interno de la municipalidad.

La Escuela de Gobernabilidad y el Programa de Desarrollo Económico Local del Centro Guaman Poma prestan asistencia técnica a un grupo de diez municipalidades de la Región Cusco, con el objetivo de desarrollar sus capacidades para que diseñen e implementen políticas municipales de promoción económica. Estas son: La Municipalidad Provincial de Quispicanchi, las



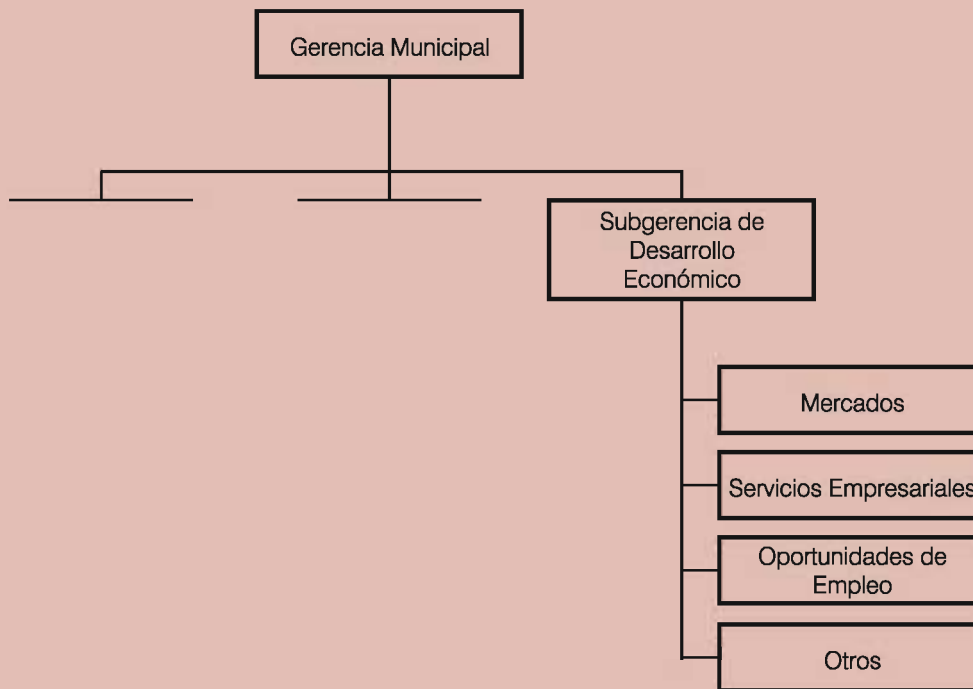


Municipalidades Distritales de Santiago, San Sebastián, San Jerónimo y Saylla de la provincia de Cusco, las Municipalidades Distritales de Oropesa, Lucre, Huaro y Quiquijana de la provincia de Quispicanchi y la Municipalidad Distrital de Písac de la provincia de Calca.

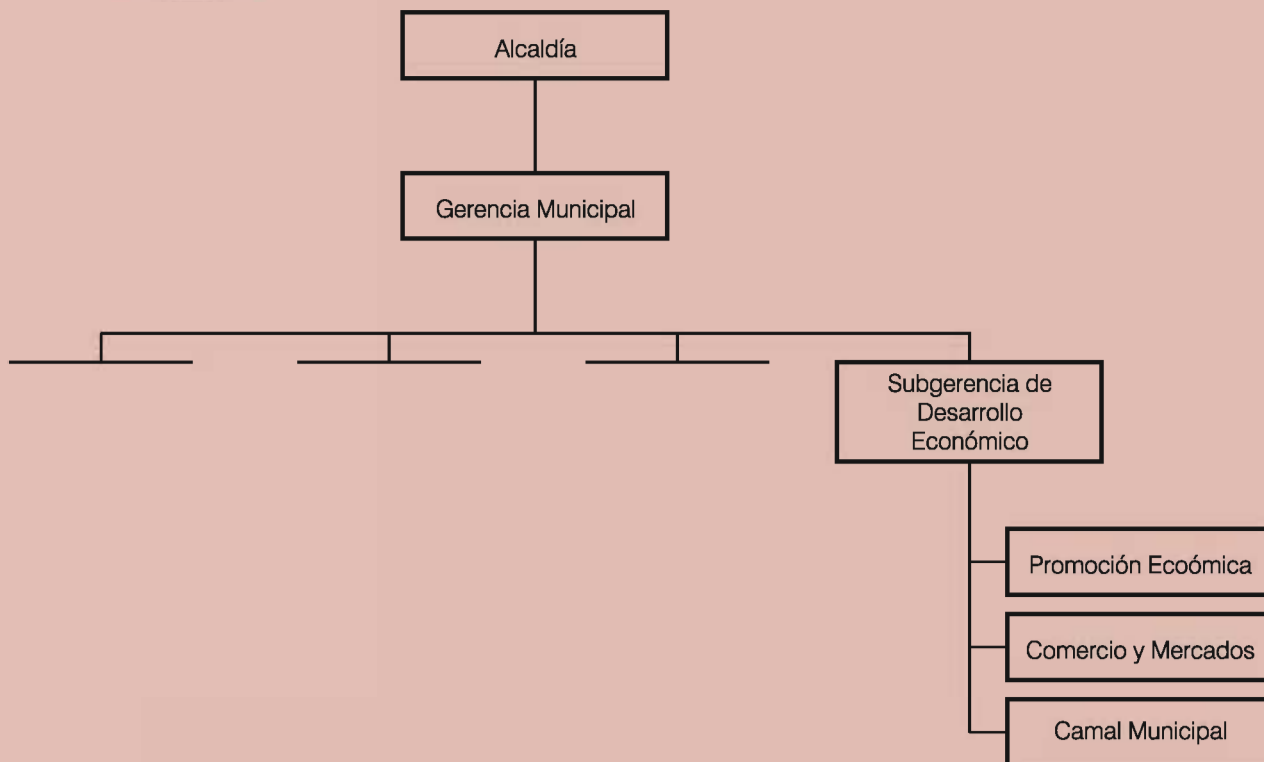
Las municipalidades con las que se viene implementando esta propuesta tienen diferentes niveles de institucionalización, en función del tamaño de cada una de ellas, de la voluntad política y visión de desarrollo de sus autoridades. A continuación presentamos algunos ejemplos de incorporación de la instancia de promoción del desarrollo económico local para diferentes tamaños y tipologías de municipalidades:



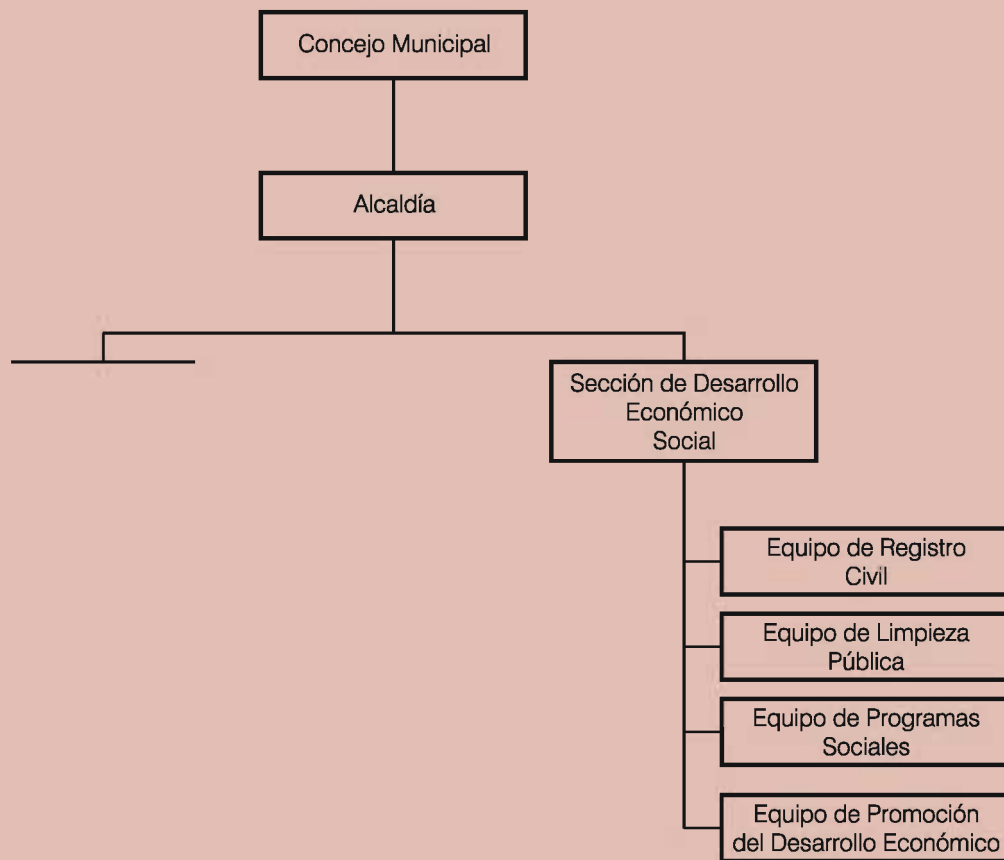
# Ejemplo 1



Ejemplo 2



### Ejemplo 3



### **3.2. Perfil del promotor municipal de desarrollo económico local**

El *promotor municipal de desarrollo económico local* se encargará de dirigir y coordinar las políticas y acciones municipales en el eje de desarrollo económico. En algunos casos es necesario contratar a una persona con el perfil adecuado para desempeñar esta función. En otros se podrá designar a un funcionario de la municipalidad que tenga las características necesarias e indispensables para desempeñarla.

Es necesario poner énfasis en la selección del promotor, el mismo que debe tener una calificación vinculada con las acciones de promoción del desarrollo económico. En lo posible debe tener una formación profesional ligada a la Administración de Empresas, Economía, Ingeniería Industrial, Agronomía, Zootecnia o similar, la cuál está en función del ámbito y zona de trabajo. Debe tener o desarrollar mínimamente capacidades específicas en el área de gestión empresarial, gestión municipal y planificación del desarrollo económico local.

*La adecuada selección del promotor del desarrollo económico local es de vital importancia, ya que puede determinar el éxito o el fracaso del proceso; muchas veces se ha visto que el proceso ha fracasado o se ha estancado debido al desempeño del promotor.*

A continuación presentamos el perfil ideal que debiera tener un promotor municipal de desarrollo económico local, así como un listado de las principales funciones que deberá realizar:

## Perfil del promotor municipal de desarrollo económico

Conocimientos	Capacidades	Actitudes
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conoce la realidad empresarial en los diferentes sectores económicos.</li> <li>- Maneja mecanismos de asociatividad empresarial.</li> <li>- Conoce la gestión pública local.</li> <li>- Conoce políticas públicas regionales y locales de desarrollo económico local.</li> <li>- Maneja instrumentos de planificación del desarrollo económico local.</li> <li>- Conoce el diseño y gestión de proyectos de desarrollo económico, tanto de inversión pública como privada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promueve políticas de negociación y concertación</li> <li>- Identifica ejes económicos estratégicos en el ámbito local</li> <li>- Diseña instrumentos municipales de gestión para el desarrollo económico</li> <li>- Desarrolla mecanismos de articulación comercial</li> <li>- Promueve y fortalece redes económicas e institucionales</li> <li>- Elabora y gestiona proyectos de desarrollo económico local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Muestra actitudes de liderazgo y persuasión.</li> <li>- Demuestra actitudes cooperativas que favorecen el trabajo en equipo.</li> <li>- Desempeña sus funciones con transparencia y un alto grado de compromiso con su municipalidad.</li> <li>- Se actualiza de forma permanente en temas de desarrollo económico local.</li> <li>- Se preocupa por la problemática social de su entorno y motiva la participación de los actores</li> <li>- Demuestra una vocación participativa y democrática.</li> </ul>

### Funciones:

- El Coordinar políticas de cooperación con instituciones públicas y privadas.
- Diseñar políticas de desarrollo económico local.
- Desarrollar y proponer instrumentos municipales que favorezcan el desarrollo económico local.
- Elaborar y gestionar el plan de desarrollo económico local.
- Elaborar el Plan Operativo Anual (POA) del eje de promoción municipal del desarrollo económico local.

- Monitorear el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan Operativo Anual.
- Coordinar con otras áreas de la municipalidad con el propósito de hacer transversal la promoción del desarrollo económico local.
- Coordinar con las unidades productivas para fortalecer los ejes económicos estratégicos de la localidad.
- Fomentar la creación de redes de cooperación y competencia entre los agentes empresariales y no empresariales de la localidad.
- Articular la demanda de servicios empresariales de las unidades productivas locales con la oferta de instituciones que prestan servicios de desarrollo empresarial.

El perfil presentado es un perfil ideal. Sin embargo, dado que el tema es aún nuevo para muchos profesionales, consideramos difícil encontrar a alguien con ese perfil, tanto al interior de la municipalidad como fuera de ella. Por lo tanto, recomendamos iniciar la promoción del desarrollo económico con alguien que tenga algunas de estas competencias y sobre esa base buscar mecanismos que le permitan desarrollar aquellas que aún le hagan falta.



PRODUCCIÓN DE MAIZ EN LA PROVINCIA DE QUISPICANCHI



## **4. Iniciativas de promoción y dimensiones de actuación de los gobiernos locales**

La comprensión del rol de los gobiernos locales con relación al desarrollo económico afecta la calidad de su intervención y, por tanto, su utilidad efectiva como agente promotor. Si tenemos en cuenta lo expuesto, encontramos que el desarrollo económico local requiere que las municipalidades puedan asumir roles en los siguientes campos o dimensiones de actuación:

### **4.1. En el ambiente no empresarial**

Se busca fortalecer los factores que no son de la esfera de los negocios, pero afectan el desarrollo de las empresas y por tanto su competitividad. En este punto, las municipalidades pueden y deben desarrollar una serie de acciones, como por ejemplo:

- Políticas de desregulación para la formalización de las empresas.
- Reglamentación de las actividades económicas.
- Implementación de infraestructura de soporte para el desarrollo de la competitividad: construcción de mercados de abasto, mercados feriales, sistemas de riego, etc.
- Garantizar la calidad y cobertura de los servicios de interés público, infraestructura de servicios básicos, articulación vial, etc.
- Desarrollar mecanismos de participación, diálogo, control y vigilancia ciudadana para legitimar el gobierno local. Esto a su vez debe guardar relación con el fortalecimiento de la red social de cooperación y competencia.



IMPLEMENTACIÓN DE BRETES DE MANEJO EN EL ENGORDE DE GANADO VACUNO

- Desarrollo de mecanismos de coordinación interinstitucional para que agentes que no son propiamente de la esfera del mercado incrementen su sinergia a favor del desarrollo económico local.

#### **4.2. En el desarrollo de la competitividad**

Se refiere a todas las acciones que corresponden a la esfera del mercado, lo que no necesariamente implica que las municipalidades asuman actividades empresariales, posibilidad que no se niega, pero que ha significado con frecuencia experiencias frustrantes debido a una escasa capacidad empresarial. Entre algunas acciones que puede realizar la municipalidad, podemos mencionar las siguientes:

- Diferenciación por origen. Esto permite distinguir por determinadas características los productos de la localidad frente a productos similares

provenientes de otros lugares. Esta distinción ayuda a lograr el posicionamiento relacionado con la competitividad.

- Promover la articulación empresarial con la finalidad de elevar la competitividad subsectorial mediante acciones que permitan un mejor flujo de los productos y el incremento de su valor en el mercado.
- Servicios de certificación de la calidad y de las condiciones de los productos o servicios provenientes de la localidad. Ejemplo, categorización de hospedajes, control bromatológico de alimentos, entre otros.
- Aliento al desarrollo de empresas de servicios, facilitando el establecimiento en el ámbito local de entidades que realizan esta labor. Ejemplo, instituciones financieras, de asesoría, de capacitación, de acopio o comercialización de productos, entre otras.



PROMOVRIENDO EL FESTIVAL DEL PATO



CAPACITACIÓN TÉCNICA A PRODUCTORES DE LA RED DE ENGORDADORES DE GANADO

### 4.3. En la retención de excedentes

Son todas aquellas acciones orientadas a promover que las utilidades o excedentes producidos por los agentes empresariales y no empresariales se reinviertan en las localidades. Se tiene en cuenta no sólo la esfera de la producción, sino también la del consumo, pues mientras más consumo haya en una localidad, la actividad económica en general también se incrementa. Estas acciones pueden ser las siguientes:

- Promover servicios urbanos que permitan retener los excedentes y generar mejores condiciones para la capitalización. Ejemplo, servicios de recreación, educación, salud y otros similares.
- Emitir ordenanzas sobre actividades de comercialización para alentar la disminución de los costos transaccionales de los habitantes. Estos costos se

crean por las condiciones de concentración y centralización de la actividad económica en nuestro país.

- Promoción de inversiones. En esto es particularmente importante identificar las oportunidades de inversión local para ponerlas a disposición de inversionistas privados, sean locales o externos.
- Promover sistemas locales de inversión, desarrollando mecanismos que permitan captar y distribuir recursos financieros destinados a aprovechar las oportunidades locales de negocios.

#### **4.4. En la consolidación de la red local**

Se trata de acciones que se puede emprender con la finalidad de alentar o reforzar la **coopetencia** al interior de la red social.

- Impulsar la concertación entre actores económicos locales. La neutralidad de los gobiernos locales en la competencia entre empresas se convierte en un factor que puede movilizar a los agentes empresariales que resulten claves para el desarrollo económico local.
- Concertar con instancias sectoriales y regionales del Estado. Las municipalidades deben asumir un rol de interfase entre los requerimientos y necesidades de la competitividad empresarial y las políticas y acciones que provienen del gobierno central o de los gobiernos regionales.
- Planificación del desarrollo económico local. Es una de las áreas “naturales” y críticas de la intervención municipal, dado que el Plan de Desarrollo Económico Local debería convertirse en el instrumento catalizador de los esfuerzos en pro del desarrollo económico.

- Fomento de la competencia. Los mecanismos de promoción e incentivos deben fortalecer la red social, favoreciendo la competencia entre los agentes involucrados. Es decir, se debe alentar el desarrollo de una cultura que mejore el desempeño de las empresas y de las instituciones participantes en la red (agentes no empresariales).

Presentamos a continuación las iniciativas de promoción económica que vienen desarrollando algunas municipalidades a las que se presta asistencia técnica desde el Centro Guaman Poma.



PARTICIPACIÓN DE LA RED DE PRODUCTORES DE LANA DE CAMÉLIDOS SUDAMERICANOS  
EN LA FERIA ARTESANAL DE ACOMAYO



## Principales iniciativas de promoción económica impulsadas por las municipalidades

Municipalidades	Principales experiencias dearrolladas
<p><b>Distrital de San Sebastián</b></p>	<p><b>En el ambiente no empresarial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los subsectores de gastronomía local y turismo histórico cultural.</li> <li>- Desarrollo de infraestructura de formación para los artesanos ceramistas de la comunidad de Ccorao.</li> </ul> <p><b>En el desarrollo de la competitividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del “Festival Gastronómico Sebastiano”</li> <li>- Articulación comercial, posicionamiento y estandarización de la actividad económica de la carpintería en madera.</li> <li>- Articulación comercial y capacitación y asistencia técnica para la estandarización de la producción de cuyes.</li> </ul> <p><b>En la consolidación de la red local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de planificación del desarrollo económico local, identificación de los subsectores económicos estratégicos de carpintería en madera, gastronomía local, crianza de cuyes, artesanía en cerámica.</li> <li>- Conformación de la red del “Festival Gastronómico Sebastiano”.</li> <li>- Promoción de la asociatividad empresarial de los empresarios del subsector de carpintería de madera.</li> </ul>
<p><b>Distrital de San Jerónimo</b></p>	<p><b>En el ambiente no empresarial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de infraestructura comercial en el Mercado de Abastos Vinocanchón.</li> <li>- Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento del “Festival del Sabor Andino” y del Mercado de Abastos Vinocanchón.</li> </ul>

	<p><b>En el desarrollo de la competitividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación comercial y estandarización del "Festival del Sabor Andino".</li> <li>- Implementación de concursos de iniciativas empresariales.</li> <li>- Capacitación y asistencia técnica para la estandarización en la crianza de cuyes.</li> </ul> <p><b>En la consolidación de la red local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de planificación del desarrollo económico local: identificación de los subsectores estratégicos de gastronomía local y crianza de cuyes y del eje estratégico del Mercado Vinocanchón.</li> <li>- Conformación y fortalecimiento de la red del "Festival del Sabor Andino".</li> <li>- Conformación y fortalecimiento del Comité de Gestión del Mercado Vinocanchón.</li> <li>- Conformación de redes en torno a la crianza de cuyes.</li> </ul>
<p><b>Distrital de Saylla</b></p>	<p><b>En el ambientes no empresarial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de infraestructura recreativa: estadio y piscina</li> <li>- Mejoramiento del servicio de limpieza pública.</li> <li>- Ampliación del servicio de agua potable.</li> <li>- Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los subsectores del chicharrón, crianza de cuyes y crianza de gallinas.</li> </ul> <p><b>En el desarrollo de la competitividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación comercial, posicionamiento y estandarización del subsector chicharrón de cerdo.</li> <li>- Capacitación y asistencia técnica a productores de gallinas y cuyes.</li> </ul>

	<p><b>En la consolidación de la red local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de planificación del desarrollo económico local: identificación de los subsectores económicos estratégicos de gastronomía de chicharrón de cerdo, crianza de gallina, forraje y crianza de cuyes.</li> <li>- Promoción de la asociatividad empresarial de los expendedores de chicharrón de cerdo.</li> <li>- Articulación de los restaurantes de chicharrón de cerdo a la Red Gastronómica del Valle Sur.</li> </ul>
<p><b>Distrital de Lucre</b></p>	<p><b>En el ambiente no empresarial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de infraestructura turística en torno a la laguna de Huacarpay.</li> <li>- Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los subsectores de gastronomía del pato, ecoturismo, crianza de cuyes y producción de maíz.</li> </ul> <p><b>En el desarrollo de la competitividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoción del subsector gastronómico de preparación del pato a partir de la implementación del "Festival Gastronómico del Pato".</li> <li>- Capacitación y asistencia técnica para la estandarización de la actividad gastronómica de platos en base a pato.</li> </ul> <p><b>En la consolidación de la red local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de planificación del desarrollo económico local: identificación de los subsectores económicos estratégicos de gastronomía del pato, turismo recreativo, turismo histórico cultural, ecoturismo alrededor de la laguna de Huacarpay, crianza de cuyes y producción de maíz.</li> <li>- Promoción de la articulación empresarial de los expendedores de comida en base al pato.</li> </ul>

<p><b>Distrital de Quiquijana</b></p>	<p><b>En el ambiente no empresarial:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación interinstitucional para el fortalecimiento de los subsectores de engorde de ganado vacuno, crianza de cuyes y artesanía en tejido.</li> </ul> <p><b>En el desarrollo de la competitividad:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Articulación comercial de los productores de ganado vacuno</li> <li>- Promoción del posicionamiento territorial a partir de la implementación de la "Tablada Ganadera".</li> <li>- Articulación de servicios de capacitación y asistencia técnica a productores dedicados al engorde de ganado, productores de cuy y artesanos en tejido.</li> </ul> <p><b>En la consolidación de la red local:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- A nivel de planificación del desarrollo económico local: identificación de los subsectores económicos estratégicos de engorde de ganado vacuno, crianza de cuyes, artesanía en tejido y producción de flores.</li> <li>- Promoción de la asociatividad empresarial en los subsectores de engorde de ganado vacuno, crianza de cuyes y artesanos en tejido.</li> </ul>
---------------------------------------	---

Estas experiencias constituyen un avance para las municipalidades respecto a la promoción del desarrollo económico local. Debemos tener cuidado, sin embargo, con la similitud de experiencias, ya que en determinado momento puede generarse una sobreoferta de determinados productos o servicios como, por ejemplo, en la gastronomía. Esto nos obliga nuevamente a buscar espacios de concertación interinstitucional para generar sinergias. Nos referimos al criterio de complementariedad territorial que debe estar presente en un enfoque de promoción del desarrollo económico local.

Nótese que la promoción de la retención de excedentes ha sido aún poco abordada, quedando pendiente desarrollar experiencias al respecto.

Cada uno de los ámbitos identificados exige que las municipalidades desarrollen determinadas capacidades con la finalidad de alcanzar un desempeño adecuado en las áreas que se mencionan en la tabla siguiente:

<b>Dimensiones de actuación</b>	<b>Principales capacidades</b>
<b>En ambientes no empresariales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acopio y análisis de información sobre inversiones públicas y privadas en el desarrollo de la competitividad territorial.</li> <li>- Identificación de inversiones públicas que generen un entorno favorable para el desarrollo económico local.</li> <li>- Diseño y operación de mecanismos de participación en el desarrollo de la competitividad territorial.</li> <li>- Manejo de métodos de mediación.</li> </ul>
<b>Desarrollo de la competitividad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de la dinámica de los subsectores económicos.</li> <li>- Conocimiento sobre el funcionamiento del mercado de servicios empresariales.</li> <li>- Comprensión de procesos relacionados con el valor agregado y mercado.</li> </ul>
<b>Retención de excedentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis y comprensión de los costos transaccionales comerciales y sociales.</li> <li>- Manejo de instrumentos y técnicas de análisis de inversión en negocios.</li> <li>- Comprensión del funcionamiento de sistemas financieros para la inversión.</li> <li>- Inversión en desarrollo social.</li> </ul>
<b>Coopetencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manejo de métodos de mediación.</li> <li>- Técnicas de análisis de estrategias y poder entre actores.</li> <li>- Manejo de métodos de planificación que incorporen el poder de los actores.</li> <li>- Comprensión de las decisiones de los conductores o propietarios de los negocios.</li> </ul>



FERIA DEL MUEBLE EN SAN SEBASTIÁN



MARCA DE CERTIFICACIÓN DE LOS MUEBLES SEBASTIANOS






RED DE TEJIDOS DE SAN SEBASTIÁN



RED DE CRIADORES DE CUY DE SAYLLA



Es importante acondicionar la organización municipal para ponerla al servicio de la promoción del Desarrollo Económico Local. Esto significa que las municipalidades deben implementar programas de fortalecimiento municipal que les permitan asumir adecuadamente y en las mejores condiciones posibles la implementación de políticas de promoción económica local.

Este fortalecimiento municipal significa que deben asumir, primero, un cambio organizacional, luego formular e implementar herramientas de gestión (Plan de Desarrollo Institucional, Plan de Desarrollo Económico Local) y generar espacios de coordinación internos que permitan articular las acciones municipales con la gestión del Desarrollo Económico Local. La experiencia ha demostrado que existe un divorcio entre los planes de desarrollo y otras herramientas de gestión del territorio y el funcionamiento de las organizaciones municipales, cuyo desempeño no está en correspondencia con las propuestas de dichos planes. Es más, muchos planes son incluso desconocidos por las autoridades, los funcionarios y los trabajadores municipales.

Finalmente, dentro de un programa de fortalecimiento municipal es necesario desarrollar las capacidades de autoridades, funcionarios y, fundamentalmente, del promotor de Desarrollo Económico Local.



CERTIFICACIÓN DE LA RED GASTRONÓMICA DEL VALLE SUR



PROMOCIÓN DE INFRAESTRUCTURA RECREATIVA



Venta de chicharones de "Cerdo" en Sayo  
Festival del Sabor Andino de San Jerónimo

Venta del "Cuy" al horno en Orpoesa  
Preparación de platos en base a "Poro" en Lucía

GASTRONOMÍA EN EL VALLE SUR



REPLICAS DE MANEJO DE ACTIVIDADES EN SANIDAD ANIMAL POR PRODUCTORES



IMPLEMENTACIÓN DE LA TABLADA GANADERA EN EL DISTRITO DE QUIQUIJANA



TRASLADO POR COMERCIANTES DEL GANADO ADQUIRIDO PARA COMERCIAR EN OTROS MERCADO DE LA REGIÓN CUSCO



### III. PLANIFICANDO EL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

#### 1. La necesidad de planificar el desarrollo económico local

Muchas de las municipalidades que realizan promoción económica y han implementado experiencias de desarrollo económico local aún no han definido y priorizado aquellos sectores, subsectores, conglomerados y actividades económicas estratégicas en relación a los cuales se debe implementar políticas y acciones de promoción no sólo por parte de la municipalidad, sino también por otros actores, como empresarios, instituciones privadas y otros niveles de gobierno (nacional y regional).

Los recursos que se podrán destinar a la promoción del desarrollo económico local siempre serán escasos. Por lo tanto, deben ser bien invertidos. Adicionalmente debemos enfatizar que no se trata de promover todas las actividades económicas que existen en una localidad, sino que es necesario actuar sobre aquellas que tienen posibilidades reales de ser competitivas y de generar dinámicas económicas importantes para amplios sectores de la población.

Esta situación genera la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo Económico Local que oriente los esfuerzos públicos y privados en la localidad para generar desarrollo económico. Esta herramienta debe ser elaborada a partir de un *enfoque participativo, técnico y político*.

Se necesita desarrollar una serie de capacidades para su elaboración e implementación, pasando incluso por un proceso de validación, ya que no se conocen metodologías especializadas para la elaboración de este plan de carácter sectorial y específico. En la elaboración de los planes de desarrollo económico local se debe combinar la utilización de diversas metodologías como la planificación estratégica, el análisis subsectorial y el marco lógico, buscando su complementariedad.



PLANIFICANDO EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

## 2. Articulación y complementariedad con otros planes<sup>8</sup>

El Plan de Desarrollo Económico Local es un instrumento importante para la gestión del desarrollo local y se encuentra incorporado en la Ley Orgánica de Municipalidades como una de las funciones específicas de los gobiernos locales.

La Ley establece además, como competencia de los gobiernos locales, la elaboración del Plan de Desarrollo Concertado, el Plan de Desarrollo Social, el Plan de Desarrollo Urbano y otros más. Sin embargo, no está explícito en la legislación peruana un Sistema de Planificación Nacional que permita articular los diferentes niveles de planificación y menos aún los diferentes planes que en la Ley Orgánica de municipalidades se establecen como competencia de los gobiernos locales. Sólo se establecen lineamientos muy generales para los más de 10 planes que plantea, situación que ha llevado en la mayoría de los casos a una dispersión de los instrumentos de gestión. Estos se asumen como productos independientes, sin relación entre sí, restándole el impacto que deberían tener en la promoción del desarrollo integral de sus jurisdicciones.

La necesidad de dotarnos de un Sistema de Planificación para el Desarrollo Local, requiere de un esfuerzo para diseñar instrumentos de gestión flexibles, acordes a las características propias de cada municipio, sin perder de vista el enfoque holístico que supone el concepto de desarrollo sostenible.

---

<sup>8</sup> Este texto ha sido tomado de la separata del curso taller “Planificación del Desarrollo Económico Local I: Organización y Procesos”, elaborada por Marta Llona/Centro Guaman Poma de Ayala en el marco del Diploma en Gestión del Desarrollo Económico Local.

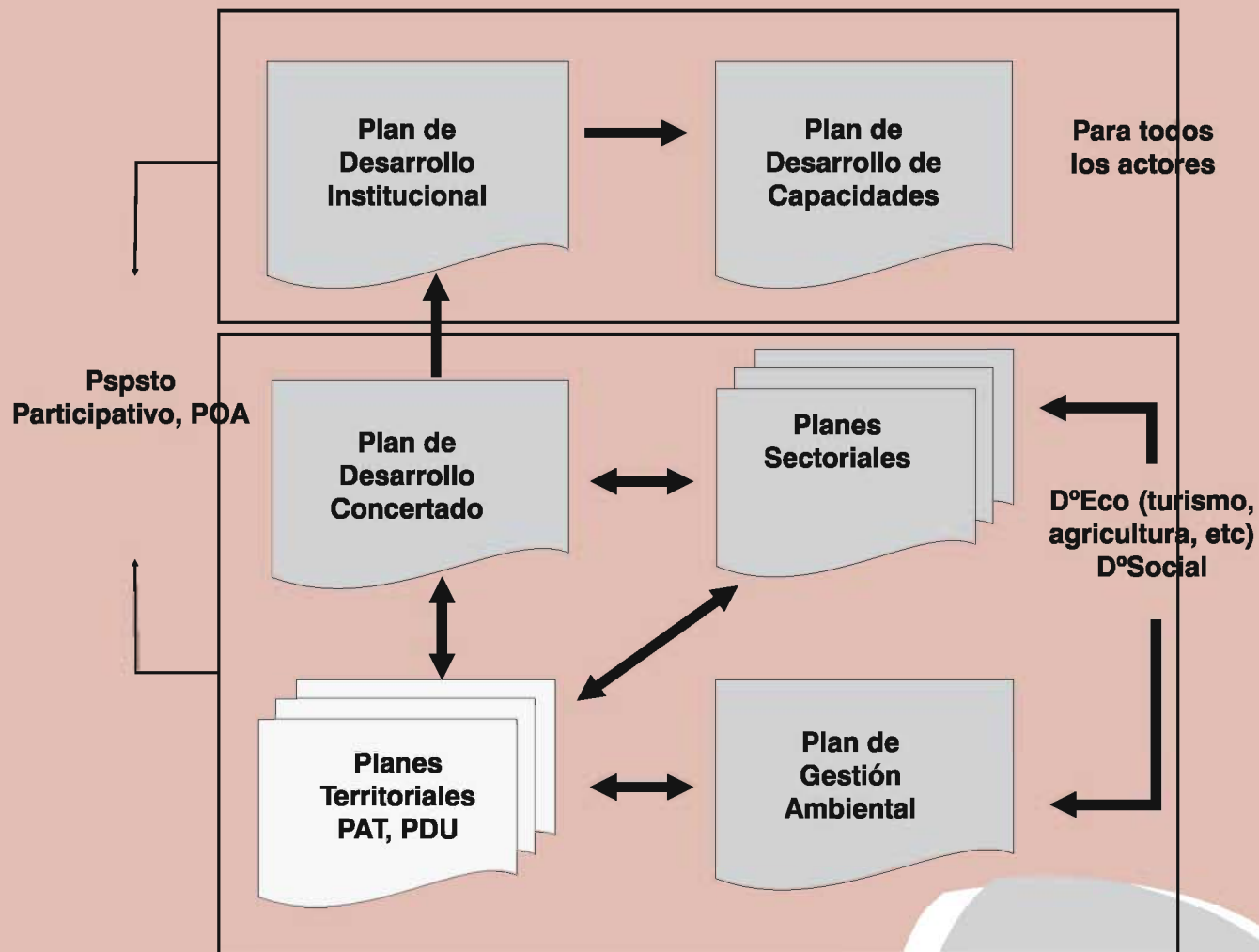
### **3. Jerarquía de planes y la ruta para emprender la organización del Plan de Desarrollo Económico local<sup>9</sup>**

Los componentes de la planificación local se materializan en Planes con jerarquías y contenidos diferenciados de acuerdo con la dimensión sociodemográfica y las características funcionales y territoriales de las áreas sujetos de planificación, que en conjunto deben constituirse en un Sistema de Planificación Local. Entre ellos deben existir líneas de relación e interdependencia de manera que cada componente cumpla una función específica dentro del sistema para contribuir al desarrollo armónico de la comunidad. La interrelación de los Planes no se logra por una sumatoria de planes sino por la complementariedad de sus contenidos y la búsqueda de concertación entre los diferentes niveles (nacional-regional-provincial-distrital) alrededor de aspiraciones comunes.

---

<sup>9</sup>Este texto ha sido tomado de la separata del curso taller “Planificación del Desarrollo Económico Local I: Organización y Procesos”, elaborada por Marta Llona/Centro Guaman Poma de Ayala en el marco del Diploma en Gestión del Desarrollo Económico Local.

## SISTEMA DE PLANIFICACION LOCAL



Observemos en la figura anterior que el Plan Integral de Desarrollo Local orienta a los demás planes, tanto los de enfoque territorial, como los planes sectoriales y los de competencia exclusivamente municipal.

Es así que los ejes estratégicos económicos establecidos en el Plan Integral de Desarrollo Concertado constituyen la base del Plan de Desarrollo Económico Local, el cual debe posteriormente retroalimentar el Plan Integral de Desarrollo Concertado. Esta misma dinámica de retroalimentación se da entre los diferentes planes del sistema.

A diferencia del Plan de Desarrollo Económico Local, los Planes de Desarrollo Institucional y Operativo son de competencia exclusiva de las municipalidades. Estas dos herramientas contienen los compromisos que debe asumir la municipalidad y que se precisan en el Plan Integral de Desarrollo Concertado, el Plan de Desarrollo Económico Local y los demás planes.

Es claro que el Plan de Desarrollo Institucional debe abordar 4 componentes fundamentales: el físico ambiental, el institucional, el social y el económico. A partir del Plan de Desarrollo Económico Local (Plan DEL), la municipalidad debe construir el eje o dimensión económica de su Plan de Desarrollo Institucional, recogiendo en éste los compromisos asumidos como Municipalidad en el Plan DEL, en función de sus competencias y del principio de subsidiariedad de la gestión pública.

El Plan Operativo Institucional, que tiene, como bien sabemos, un año de horizonte temporal, debe recoger lo que la gestión pretende realizar en este periodo, en función de todo lo que se ha propuesto en el Plan de Desarrollo Institucional, cuyo horizonte temporal es de 4 años.

#### 4. La Estructura del Plan de Desarrollo Económico Local

La mayoría de experiencias relacionadas al tema de la Promoción del Desarrollo Económico Local, carecen de un norte que oriente los esfuerzos de la municipalidad y de los demás actores locales, es decir no han definido ni priorizado adecuadamente aquellos sectores, subsectores o conglomerados económicos<sup>10</sup> sobre los cuales se deben implementar políticas de promoción; de ahí la necesidad de contar con un “Plan de Desarrollo Económico Local” que oriente los esfuerzos públicos y privados de la localidad para generar un desarrollo económico sostenible. Esta herramienta debe ser elaborada a partir de **un enfoque participativo, técnico y político**. Se necesita desarrollar una serie de capacidades para su elaboración e implementación, pasando incluso por un proceso de validación, ya que no se conocen metodologías especializadas para la elaboración de este plan sectorial y de carácter específico<sup>11</sup>.

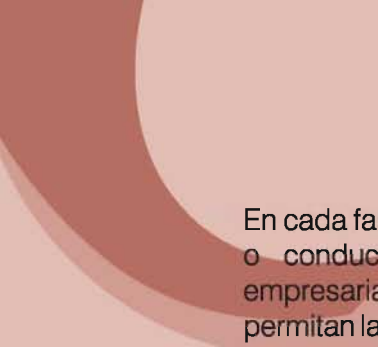


RESPALDO POLITICO PARA LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

<sup>10</sup> Conjunto de unidades económicas localizadas geográficamente en una determinada zona, las cuales tienen cierto grado de especialización y producen los mismos bienes o servicios. Por ejemplo: los expendedores de chicharrón en el distrito de Saylla o las ferreterías de la calle Arcopunco de la ciudad del Cusco.

<sup>11</sup> Muchos expertos coinciden en señalar que no es suficiente la utilización del método de la “Planificación Estratégica” en la elaboración de los Planes de Desarrollo Económico Local y plantean la necesidad de combinar este método con otros como son el “Análisis Subsectorial” y el “Marco Lógico”.





En cada fase del plan se compromete a los diferentes actores, como empresarios o conductores de negocios, la municipalidad y diferentes agentes no empresariales, todo con el objetivo de generar acuerdos y compromisos que permitan la implementación del Plan.

A continuación presentamos una estructura de elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local, que esperamos pueda servir como marco de referencia para avanzar en una adecuada planificación del desarrollo económico.

## **Estructura del Plan de Desarrollo Económico Local**

(Temporalidad sugerida: 3- 4 años)

### **I. Diagnóstico**

- 1.1 Selección de subsectores estratégicos
- 1.2 Elaboración de los mapas subsectoriales
- 1.3 Análisis de la dinámica del mapa
- 1.4 Determinación de las potencialidades (fortalezas y oportunidades) por subsector estratégico
- 1.5 Identificación de limitaciones (debilidades y amenazas) por subsector estratégico

Nota. Los componentes que van desde el numeral 1.2 hasta el 1.5 deben ser desarrollados para cada uno de los subsectores estratégicos.

### **II. Propuesta del plan de desarrollo económico de cada Red**

- 2.1 Construcción de la visión de la red de desarrollo económico conformada al interior del subsector
- 2.2 Identificación de objetivos por red (puede ser más de uno para cada red)
- 2.3 Formulación de indicadores para los objetivos
- 2.4 Determinación de los medios de verificación de los indicadores
- 2.5 Formulación de proyectos y actividades para el logro de los objetivos
- 2.6 Elaboración de la línea de base de los indicadores
- 2.7 Identificación de supuestos y riesgos para la implementación del Plan
- 2.8 Programa de inversiones públicas y privadas para el Plan
- 2.9 Construcción de la visión de desarrollo económico de la localidad e integración a la visión del Plan de Desarrollo Integral

Nota.- Los componentes que van desde el numeral 2.1 hasta el 2.8 deben ser desarrollados para cada una de las redes de desarrollo económico.

El diagnóstico tiene un ámbito más amplio de estudio porque se abarca todo el subsector, mientras que la propuesta de plan se dirige al sujeto de la planificación, que son los empresarios agrupados en redes de cooperación y competencia. Por lo tanto, su ámbito es menor.

Como observamos en el cuadro anterior, se debe partir de la identificación de los subsectores económicos que se va a apoyar y cada uno de ellos debe contar con un diagnóstico sobre su dinámica que permita identificar los cuellos de botella que frenan el desarrollo de la competitividad, como también los puntos fuertes que la impulsan. Una herramienta valiosa para la obtención de estos diagnósticos es el análisis subsectorial.

Debemos destacar que los actores protagónicos y quiénes deben liderar la elaboración e implementación del Plan de Desarrollo Económico son los empresarios o conductores de negocios y la municipalidad; estos en cada fase del Plan deben involucrar a otros agentes no empresariales, como las instituciones privadas de promoción (ONGs), el Estado en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), entre otros, todo con el objetivo de generar acuerdos y compromisos que permitan la implementación del Plan. Dado que el Plan debe ser expresión de las voluntades e intereses de los agentes empresariales y no empresariales, es necesario que en su elaboración e implementación participen aquellos empresarios que efectivamente estén comprometidos y vean reflejados sus intereses en los objetivos del Plan.

El Plan de Desarrollo Económico Local se compone de uno o más Planes de Desarrollo de Redes, las cuáles se conforman por agentes empresariales y no empresariales que son parte de los subsectores identificados en el punto 1.1.

Cuando se elaboran los Planes de Desarrollo de las Redes se debe considerar todos los puntos planteados en el cuadro anterior, excepto el 1.1 y el 2.9, ya que estos sólo formarán parte del Plan de Desarrollo Económico Local. El primero hace

referencia a la selección de los subsectores y el segundo a la construcción de la “Visión de Desarrollo Económico de la localidad”, que sólo será posible presentarla completa cuando se tengan las visiones de todas las redes de desarrollo económico.

Adicionalmente a los subsectores elegidos como ejes estratégicos, se puede agregar otras actividades económicas, que sin ser necesariamente subsectores se constituyen en ejes estratégicos por su naturaleza, importancia o dinámica económica que generan, como por ejemplo los mercados de abastos.

## **5. Identificación y selección de subsectores económicos estratégicos<sup>12</sup>**

Debido a la importancia del proceso de identificación de subsectores económicos con valor estratégico para el desarrollo económico local, se presenta a continuación conceptos y procedimientos referidos a la identificación y selección de los subsectores económicos sobre los cuales girarán los planes de redes y el Plan de Desarrollo Económico Local.

### **El subsector**

Un subsector puede ser entendido como el conjunto de empresas o negocios que participan en la producción de un determinado bien que se dirige a cierto mercado, ya sea suministrando materia prima o insumos, efectuando transformaciones productivas o distribuyéndolo, por ejemplo el subsector de muebles para el mercado interno. También puede entenderse como el conjunto de empresas o

---

<sup>12</sup>Este texto ha sido tomado de la separata del curso taller “Generación y Fortalecimiento de Economías Locales”, elaborada por Samuel Machacuay/Centro Guaman Poma de Ayala.

negocios que participan en los procesos de transformación y distribución de producción de una materia prima clave, por ejemplo el subsector de madera.

Si tomamos en cuenta las definiciones podríamos decir que el subsector de muebles es parte del subsector de madera, es decir un subsector definido en torno a la transformación de una materia prima contendrá siempre varios subsectores de productos, por ejemplo el subsector de cuero vacuno puede estar conformado por el subsector de calzado de cuero y por el subsector de prendas de vestir de cuero, por el subsector de artículos complementarios de cuero (correas, carteras u otros).

### **Identificación de subsectores**

El paso inicial y crítico es la elección del subsector o los subsectores alrededor de los cuales concentrar los esfuerzos para el desarrollo económico local. Debe entenderse que la selección no es sin embargo un proceso cerrado, puesto que el posterior análisis subsectorial puede llevar a cambiar la decisión.

La elección de los subsectores debe realizarse en atención a su importancia respecto de cuando menos tres dimensiones: los aspectos sociales del desarrollo, como puede ser su importancia en términos de generación de empleo o de su incidencia para sectores o localidades que resulten prioritarias; los aspectos empresariales referidos a la competitividad como el grado de rentabilidad, la participación en el mercado, la regularidad de las características de la oferta y el posicionamiento; y los aspectos políticos como decisiones sobre aspectos de conservación del ambiente, aprovechamiento de oportunidades, atención a grupos de opinión y otros similares.

<b>Dimensiones</b>	<b>Ejemplos de variables de valoración</b>
Sociales	Incidencia en ciertos sectores socioeconómicos Creación de empleo Impulso de localidades con prioridad
Empresariales	Expectativas de utilidad Participación en el mercado Regularidad de características de oferta Posicionamiento
Políticas	Conservación de recursos naturales y ambientales Intereses de grupos sociales Oportunidades referidas a políticas u acciones de otros agentes públicos

Una consideración importante es que la valoración de la importancia de los subsectores y por tanto su elección, tenga no sólo en cuenta las tres dimensiones señaladas, sino que les dé un peso adecuado, debiendo tener en cuenta que el mayor peso o importancia que se asigne a cada uno de ellos puede llevar a cambiar significativamente los procesos de desarrollo económico local y sus resultados.

Un medio útil para la elección de los subsectores puede ser la construcción de una tabla de selección que tenga en cuenta los criterios de índole empresarial, social y política. El primer paso es la identificación de las variables que se tendrían en cuenta para cada una de las tres dimensiones. Una vez definidas las variables de calificación puede establecerse una escala de 0 a 10 para establecer la valoración, donde 0 representa una mala situación y 10 una buena situación.

## EJEMPLO DE TABLA DE VALORACIÓN

Variables de evaluación	SUBSECTOR 1	SUBSECTOR 2	SUBSECTOR 3
<b>Sociales</b>			
Incidencia en el empleo	10	2	5
Incidencia en poblaciones priorizadas	5	3	5
Incidencia en sectores socioeconómicos	10	2	5
<b>Empresariales</b>			
Perspectivas de utilidad	2	10	5
Participación en el mercado	3	10	5
Regularidad de características	4	10	5
Posicionamiento	6	10	5
<b>Políticas</b>			
Conservación de recursos naturales	5	0	5
Respuesta a intereses de grupos poblacionales	5	2	5
Permite aprovechar oportunidades provenientes de otras entidades	5	10	5
<b>Total</b>	55	59	50

Según el ejemplo anterior, el subsector elegido debería ser el número 2, que tiene sin embargo poco significado para los aspectos sociales y políticos; de otro lado observamos que el subsector 3 cumple mejor con el conjunto de los variables de calificación. Por ello la tabla de factores no debe ser empleada mecánicamente, sino que debe permitir un amplio proceso de reflexión.





IDENTIFICANDO SUBSECTORES ESTRATÉGICOS

## **6. El análisis subsectorial como instrumento para la planificación del desarrollo económico local**

### **6.1 El diagnóstico del subsector**

Reconociendo que las empresas o unidades productivas operan dentro de sistemas de transformación y distribución que articulan directa o indirectamente a otras empresas que componen un subsector, concluimos que es poco probable que se pueda obtener una adecuada comprensión de las posibilidades de mejora de una actividad económica mirando únicamente a la empresa. Se debe tener alguna idea sobre como afecta a la empresa o actividad económica la dinámica y la situación del subsector (comportamiento de otros agentes empresariales, políticas o regulaciones, cambios tecnológicos, y otros).

El análisis subsectorial es una herramienta que permite obtener información para realizar tal análisis y se puede realizar de varias maneras y con diferente grado de complejidad. Una técnica que se recomienda, porque ha demostrado poder ser operada por los agentes empresariales y las municipalidades, es la construcción de un mapa esquemático llamado mapa subsectorial, que debe mostrar: los agentes productivos o empresariales que participan de la cadena subsectorial, las funciones de valor agregado que asumen (producción de insumos, transformación primaria, transformación secundaria, comercialización mayorista o minorista y otras), las relaciones establecidas entre ellos (venta, compra, subcontratación, prestación de servicios) y los principales canales de distribución.

El análisis o diagnóstico del subsector debe permitirnos identificar oportunidades o problemas que afectan el desarrollo de las actividades económicas que lo componen. Es importante que en el diagnóstico participen agentes económicos claves que forman parte del subsector.

## El mapa subsectorial

El mapa debe permitir realizar y comunicar el análisis de las principales tendencias que ocurren en el subsector y la manera cómo ellas afectan, positiva o negativamente, a las pequeñas empresas. Este mapa presenta el sistema empresarial y económico mayor dentro del cual operan las pequeñas empresas y



CONOCIENDO UN MAPA SUBSECTORIAL

permite organizar y mostrar datos para realizar el respectivo análisis.

Los conceptos básicos que permiten construir el mapa son los siguientes:

### **Eslabonamientos productivos y comerciales**

Las pequeñas empresas forman parte de cadenas de eslabonamientos hacia delante, hacia atrás y hacia los costados. Por ejemplo una panadería se eslabona hacia atrás con proveedores de harina y otros insumos, hacia adelante puede eslabonarse con vendedores minoristas de pan, hacia los costados puede proveer de masa preparada a otras panaderías que sólo la hornean.

### **Canal**

Se define un canal como el conjunto de empresas<sup>13</sup> que eslabonadas verticalmente configuran una red que transforma materia prima o distribuye productos a determinados clientes finales (segmento de mercado). Existen segmentos de mercado que son atendidos por un solo canal y otros que son atendidos por varios. Así, el segmento de consumidores de pan de alto poder adquisitivo puede estar atendido por tres canales: uno en el que predominan las pequeñas panaderías, un segundo en el que participa la mediana empresa nacional y otro constituido por una gran compañía transnacional. Normalmente en un subsector hay más de un canal.

### **Competencia**

Las pequeñas empresas, además de eslabonarse, están compitiendo con empresas de diversos estratos que se dirigen al mismo segmento de mercado. La competencia puede ser con empresas del mismo canal o de canales diferentes, de similar o mayor tamaño, nacionales o extranjeras.

---

<sup>13</sup>Existen casos en que el conjunto puede estar conformado por una sola empresa, por ejemplo una gran empresa que adquiere las pieles frescas de vacuno y realiza todos los procesos de transformación hasta obtener calzado de cuero que vende únicamente a través de sus propias tiendas.

## **Funciones**

Entenderemos por función a un paso o una etapa<sup>14</sup> en la secuencia de: aprovisionamiento, transformación de la materia prima en algún producto con valor agregado, o en la distribución. Por ejemplo para el subsector de cuero y calzado las funciones podrían ser:

### ***De manera agregada***

Obtención de pieles, obtención de cuero, producción de calzado, comercialización.

### ***De manera más desagregada***

Cría de ganado, obtención de piel, aprovisionamiento de pieles, transformación en piel fresca salada, obtención de cuero. Distribución minorista de cuero, producción de calzado, comercialización mayorista, comercialización minorista.

---

<sup>14</sup>Fijadas de manera discrecional en su nivel de desagregación.



En la figura anterior, y suponiendo que hemos previamente seleccionado un subsector, podemos observar que el proceso puede no ser lineal, sino más bien de aproximaciones sucesivas y esto será así especialmente cuando nuestra experiencia en la construcción de mapas no sea amplia.

En el cuadro siguiente, y a manera de tener una visión general del proceso, se muestran resumidamente algunos aspectos importantes referidos a las diferentes etapas.

<b>Etapas</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Fuente de información</b>	<b>Comentarios</b>
a) Establecer las fronteras y el punto de partida	Determinar las fronteras del mapa.	El propio promotor	Mediante el sentido común y la experiencia
b) Acopiar información inicial	Identificar principales funciones, tecnologías, participantes y flujos de productos	Participantes: Empresarios, proveedores, comerciantes. Expertos, fuentes secundarias	Entrevistas que se alimentan unas a otras
c) Dibujar un mapa preliminar	Obtener un sumario esquemático de participantes y de canales a través de los cuales fluyen los productos	Igual que en el anterior	Sobre la base de un bosquejo se realizan más entrevistas
d) Afinar el mapa preliminar	Mayor clarificación del mapa: roles de participantes y flujos de productos	Enfocarse en participantes claves del conjunto anterior	Entrevistas enfocadas en los segmentos que no están claros
e) Determinar temas de interés para obtener información cuantitativa. (submapas de interés)	Especificar los temas de interés: Empleo, participación de la mujer, ventas, volúmenes de producción.	Funcionarios del estado, entidades de investigación o promoción, estudios, estadísticas.	Selección depende del interés y de la utilidad, la precisión tendrá un costo.
f) Identificar efectos del entorno que afecten la dinámica del subsector y las entidades que los produzcan.	Identificar regulaciones, políticas tributarias y económicas, ambiente macroeconómico, intervenciones promocionales que afectan al subsector.	Participantes del subsector, legislación, entidades involucradas	Aquellas que afectan directamente al subsector



## **a. Establecer las fronteras y el punto de partida**

Fijar las fronteras tiene que ver fundamentalmente con tres aspectos: establecer la longitud de los eslabonamientos verticales, definir los segmentos de mercado que se tendrán en cuenta, y el número de canales que incorporaremos al mapa (la frontera horizontal).

¿Qué tan completo debe ser el mapa subsectorial?, ¿cuáles deben ser sus fronteras? En general podemos decir que no existe una regla y que es una cuestión de sentido común y de experiencia. De tal forma si se trata del subsector de muebles, podríamos incorporar en la longitud de los eslabonamientos a los agentes económicos que extraen la madera del bosque o partir sólo de los establecimientos que proveen madera en tablones al por menor. Podríamos, de igual manera, segmentar el mercado en atención a características diversas como la frontera de países (mercado interno o externo) o por características de composición de la demanda (segmento alto, medio o bajo). Decisión esta última que nos podría llevar a incorporar o excluir determinados canales. Por ejemplo sí en el subsector de confecciones de ropa sólo tomamos en cuenta el segmento de exportación para consumidores de nivel alto, es posible que no se incorporen canales ocupados mayoritariamente por microempresas o pequeñas empresas. Si sólo tomamos en cuenta el mercado nacional de bajos recursos, es posible que no identifiquemos canales en los que participan importantes firmas.

En resumen, la definición de las fronteras es un paso en el que intervienen consideraciones como: la experiencia, el costo, el tiempo, la utilidad y otros. En la medida que las fronteras sean más amplias tendremos una mejor visión sobre el subsector y podremos realizar un análisis más completo; sin embargo, esto será siempre más costoso y complejo.

## **b. Acopiar información inicial**

Se trata de acopiar información que permita describir los canales de aprovisionamiento y distribución en los cuales las pequeñas empresas participan y entender la manera cómo todo el sistema de producción y distribución funciona en su conjunto: ¿Cuántas funciones se realizan en el subsector?, ¿cuáles son las tecnologías empleadas?, ¿en qué etapas compiten las pequeñas empresas con empresas de otros estratos?, ¿cómo se dirige el flujo de productos desde el primer eslabón hasta los consumidores de los diferentes mercados?

Dependiendo de nuestra experiencia o de la de nuestra institución podemos alcanzar un mayor o menor grado de precisión en esta primera recolección de información. Resulta particularmente útil recurrir a literatura especializada o a personas que, por su experiencia, tienen una visión global sobre el subsector, antes de realizar entrevistas a los empresarios. La fuente natural de información es el conductor de la pequeña empresa a la cual le prestamos el servicio, sin embargo, debemos tratar de entrevistar u obtener información de otros empresarios, especialmente de otros estratos. Es posible que podamos lograr estos contactos a través de instituciones como los gremios empresariales o las cámaras de comercio.

Cada entrevista debe ser procesada parcialmente a fin de enriquecer cada una de las subsiguientes; de igual forma no debemos dejar de recurrir a fuentes secundarias y a expertos siempre que sea necesario.

Para acopiar la información podemos seguir los siguientes pasos:

### **Listado de las funciones principales**

Se deben establecer, con el grado de desagregación que consideremos conveniente, las funciones que sean pertinentes con las fronteras



RECOGIENDO INFORMACIÓN DE LOS EMPRESARIOS

establecidas. Así, por ejemplo, si estamos construyendo el mapa subsectorial de confección de ropa de algodón con las siguientes fronteras: eslabonamiento que incluya la producción de algodón y segmentación en mercados de exportación y nacionales; podríamos definir las siguientes funciones:

- ☞ Producción de algodón
- ☞ Comercialización de algodón
- ☞ Hilado
- ☞ Comercialización de hilos
- ☞ Tejido
- ☞ Comercialización de telas
- ☞ Producción de prendas de vestir
- ☞ Comercialización de ropa.

### **Listado de participantes que desarrollan cada función**

Se deben identificar los agentes económicos que participan en los eslabonamientos, señalando las funciones específicas que cumplen, pudiendo existir grandes empresas que integren o cumplan con todas las funciones. Así, y con respecto al ejemplo anterior, se pueden identificar los siguientes agentes participantes para cada una de las funciones:

#### **☞ Producción de algodón**

Participan agricultores pequeños, medianos y grandes.

#### **☞ Comercialización de algodón**

Los grandes agricultores comercializan su algodón directamente a medianas y grandes hilanderías; medianos intermediarios compran el algodón a pequeños y medianos agricultores vendiéndolo a medianas hilanderías.

### ✓ **Hilado**

Medianas y grandes empresas transforman el algodón en hilo.

### ✓ **Comercialización de hilos**

Las empresas grandes exportan parte de su producción, utilizan la mayor parte para el tejido y venden el resto directamente a pequeñas empresas tejedoras. Las medianas empresas utilizan el hilo para producir tejido.

### ✓ **Tejido**

Lo realizan pequeñas, medianas y grandes empresas

### ✓ **Comercialización de tejidos**

Las grandes empresas tejedoras exportan casi toda su producción. Una pequeña proporción es vendida a medianos intermediarios que importan también algunos tejidos, abasteciendo estos últimos a pequeños comerciantes y también a productores de ropa medianos y pequeños. Las medianas empresas utilizan su tejido para producción propia y venden la producción restante a pequeños comerciantes de tejido. Los pequeños productores de tejido utilizan la mayor parte de su producción para confeccionar directamente prendas y venden el resto a pequeños comerciantes minoristas de tejido. Los pequeños comerciantes venden tejidos a microempresas y pequeñas empresas.

### ✓ **Producción de prendas de vestir**

Los medianos productores incorporan en algunos de sus procesos de producción a pequeñas empresas mediante relaciones de subcontrata. Las pequeñas empresas tienen producción por cuenta propia, por subcontrata o una combinación de ambas. Algunas de ellas suelen contratar servicios de terceros a cuenta propia. Microempresas producen prendas por cuenta propia.

### **Comercialización de ropa.**

Las medianas empresas exportan la mayor parte de su producción y el remanente lo comercializan a pequeñas empresas de comercialización minorista. Las pequeñas empresas comercializan sus productos a través de establecimientos propios, de tiendas minoristas y de microempresas de comercio. Algunos medianos comerciantes importan ropa y la distribuyen a través de microempresas de comercio (bajo precio y calidad) y a través de pequeños comerciantes minoristas establecidos en centros comerciales.

### **Tecnologías y diferencias de calidad para cada función**

Recoger información que permita establecer el nivel o las características tecnológicas importantes para cada una de las funciones identificadas, así como la calidad que se alcanza en cada una de ellas. La información puede ser de carácter genérico o ser específica para cada tipo de agente participante.

### **Identificación de canales**

Se trata de identificar los eslabonamientos existentes entre los diferentes agentes identificados y establecer el respectivo flujo de productos. En el ejemplo de confecciones de prendas de algodón se identifican dos grandes canales de producción y comercialización, uno orientado al mercado de prendas para la exportación y otro de prendas para el mercado interno. Adicionalmente se detectaron canales de producción y comercialización orientados a la exportación de hilos y tejidos.

Si tenemos en cuenta el ejemplo del subsector de confecciones podríamos tener el siguiente resultado:

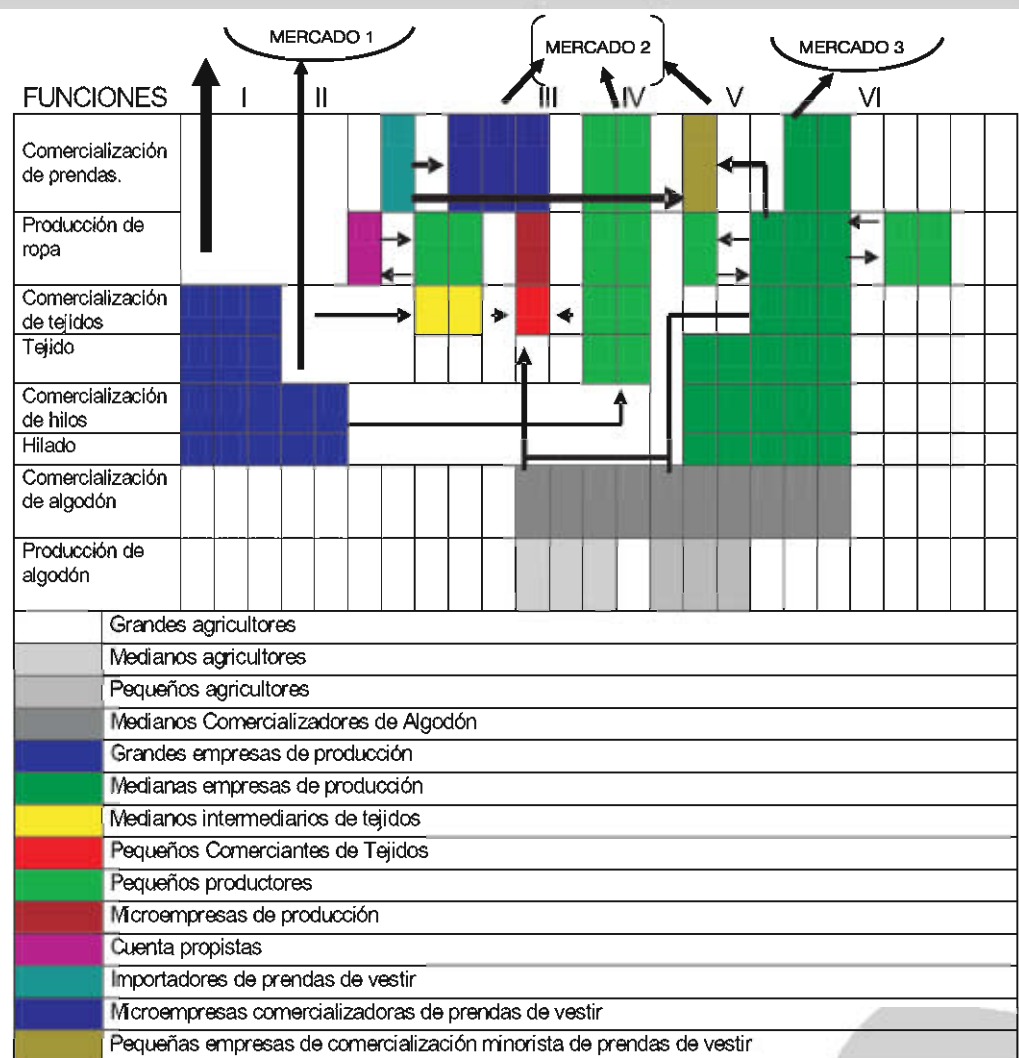


FUNCIONES	(a) PARTICIPANTES											(b) TECNOLOGIA Y CALIDAD
	AG	AP	AM	MCA	GEP	MEP	PEP	MIP	CP	PEC	MIC	
Comercialización de ropa.						X	X			X	X	Especialización por calidad y precio según mercado.
Producción de ropa						X	X	X	X			Nivel tecnológico y calidad heterogéneos, dependiendo del mercado.
Comercialización de telas					X	X	X					Poca especialización de procedencia, diferenciación por calidad
Tejido					X	X	X					Mecanización computarizada, calidad homogénea según el mercado
Comercialización de hilos					X	X						Especialización por procedencia y marca.
Hilado					X	X						Predomina mecanización computarizada, calidad según mercado.
Comercialización de algodón	X			X								Alto nivel de selección por calidad
Producción de algodón	X	X	X									Mecanizada, uso intensivo de agroquímicos, calidad homogénea

AG: Agricultores Grandes; AP: Agricultores Pequeños; AM: Agricultores Medianos; MCA: Medianos Comercializadores de Algodón; GEP: Grandes Empresas de Producción; MEP: Medianas Empresas de Producción; PEP: Pequeñas Empresas de Producción; MIP: Microempresas de producción; PEP: Pequeñas Empresas de Producción; CP: Cuenta Propistas; PEC: Pequeñas Empresas de Comercialización; MIC: Microempresas de Comercialización.



## CUADRICULA PRELIMINAR DEL MAPA



Mercado 1	Mercado externo
Mercado 2	Mercado interno
Mercado 3	Mercado externo

En términos del subsector de prendas de vestir existen cuatro canales (III, IV, V, VI), dado que los dos primeros se refieren a la exportación de tejido e hilos y no de prendas de vestir.

### **c. Dibujar un mapa preliminar**

Sobre la base de la información recopilada y procesada anteriormente se procede a dibujar el mapa inicial, que debe tener una estructura similar a la mostrada en el esquema.

El mapa debe describir lo que hasta ese momento se sabe acerca de los negocios que componen el subsector. Se deben identificar gráficamente en él: las funciones principales, quienes las ejecutan (participantes), los canales y el flujo de productos entre los participantes. No debe usted esperar a haber terminado con todas las entrevistas para realizar su primer bosquejo, el mapa del subsector evolucionará en conjunto con su mejor comprensión del sistema.

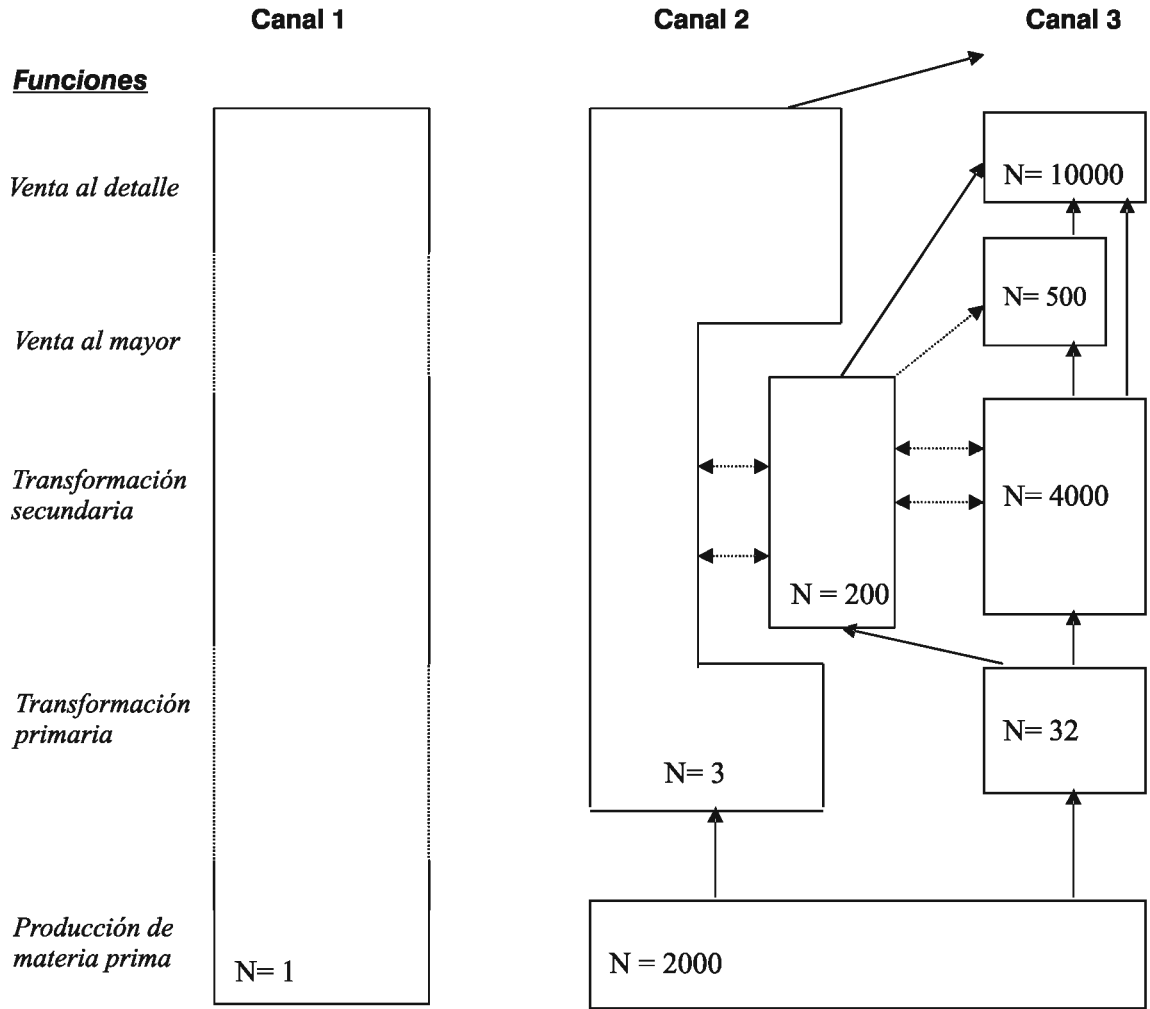
Cada entrevista tornará más complejo el mapa y abrirá nuevas interrogantes, usted descubrirá nuevos participantes y canales conforme vaya progresando, sus interrogantes deben enriquecer las entrevistas que realice y en determinados casos le llevarán a retornar con los mismos empresarios. Es posible, inclusive, que tenga que volver a definir las fronteras que había fijado inicialmente.

El mapa inicial podrá parecer muy complejo pero en la medida en que usted vaya sistematizando la información y eliminando algunos casos demasiado particulares, el esquema se tornará más claro. Debemos luchar contra la tentación de tener un mapa lo más completo posible, tengamos en cuenta que la elaboración detallada de algunos mapas, dependiendo del subsector, puede ser sumamente compleja y requerir de muchos recursos. La razón de ser de nuestro análisis es mejorar la prestación de un servicio a una empresa y no la de realizar una investigación lo más completa y exacta posible.








DIBUJANDO UN MAPA PRELIMINAR

# ESQUEMA



**Legenda**

	Frontera de empresa o de grupo de empresas de similar estrato		Venta en mercado		Subcontrata
N	Número de empresas dentro de la frontera		Venta a pedido		Función implícita

Del esquema, y teniendo en cuenta la leyenda establecida, podríamos obtener la siguiente descripción del subsector allí representado: Existe una empresa que integra (realiza) todas las funciones y constituye en sí misma un canal. Existen 2000 productores de materia prima, los cuales abastecen a 3 empresas que, salvo la producción de materia prima, realizan todas las demás funciones. Los productores abastecen también a 32 empresas de transformación primaria, quienes a su vez abastecen mediante el mercado a 200 empresas subcontratistas y 4,000 empresas de transformación secundaria. El conjunto de las tres empresas anteriormente mencionadas abastece el canal 2 de manera exclusiva y compite con 10,000 empresas de comercialización minorista por el canal 3. Las empresas subcontratistas realizan labores tanto para las tres empresas como para las empresas de transformación secundaria adicionalmente producen bajo pedido para los mayoristas y establecen relaciones de aprovisionamiento bajo riesgo con las comercializadoras minoristas. Las empresas de transformación secundaria abastecen a empresas de comercialización minoristas y a mayoristas.

#### **d. Afinar el mapa preliminar**

Como ya hemos observado, el afinamiento de la información contenida en el mapa es un proceso iterativo que debemos cuidar de culminar en algún momento, en la medida que sintamos haber logrado consolidar una buena representación. Así, en el ejemplo anterior, quedan preguntas que deben ser respondidas: ¿cuáles son las características de los canales y qué importancia tienen entre sí?, ¿qué tecnología emplean los participantes para desarrollar las funciones?, ¿cuáles son los volúmenes de transacción o de producción realizados por los participantes?, entre otras.

El objetivo de esta etapa es aclarar las ambigüedades reveladas por el mapa preliminar. Por lo mismo, enfoque sus entrevistas en aquellas partes del mapa donde su comprensión es menos clara. Posiblemente ya a esta altura ha acopiado

usted alguna información cuantitativa que permite ir sentando la base para el paso siguiente. Es importante que se busque simplificar el mapa, los casos particulares no deben ser sobredimensionados, se trata de representar los procesos más importantes desde el punto de vista de la mejor comprensión de los factores que afectan a las pequeñas empresas que buscamos apoyar.



AFINANDO LA INFORMACIÓN

### **e. Determinar temas de interés para obtener información cuantitativa**

Conforme se va afinando la información en el mapa, los datos cuantitativos empiezan a ser cada vez más esclarecedores de la dinámica. Lo que la principió fue un esquema de descripción cualitativa que nos permitió situarnos, empieza ahora a requerir de cifras que nos permitan tener una mayor comprensión y realizar un mejor análisis.

Dependiendo de nuestro interés y de la información existente se puede identificar los datos cuantitativos que resultan más adecuados. Ellos pueden estar referidos de manera general a las siguientes áreas: cantidad de empresas, empleo, participación femenina, volumen de producción, ventas, márgenes, ingresos, retribución de mano de obra, tiempo promedio de ocupación del trabajador, tamaño de mercado potencial, distribución espacial y otros.

Para recabar la información podemos recurrir a entidades de supervisión tributaria y de aduanas, publicaciones especializadas, estudios estadísticos, expertos, empresarios representativos. Respecto de estos últimos son particularmente importantes los proveedores de insumos y los comerciantes debido a que ellos se encuentran en nudos importantes de las cadenas, lo que les permite obtener y manejar datos numéricos importantes. Podemos obtener información secundaria o recurrir a instrumentos de recolección primarios como encuestas o entrevistas.

No es recomendable tratar de colocar todos los datos cuantitativos en un solo mapa, es más recomendable emplear submapas, que utilizando el mismo esquema básico representan solo algunos datos. Tendríamos así por ejemplo: el submapa de empleo, el submapa de volúmenes de producción y ventas o un submapa de participación de la mujer (se muestra a continuación). Los datos para el ejemplo se extrajeron de encuestas de hogares, de censos de establecimientos industriales y de estudios diversos.



## SUBSECTOR DE PANADERIAS

Submapa de participación de la mujer: (A) % de participación, (B) % de propietarias, (C) horas promedio de ocupación a la semana

Consumidores de poblados  
rurales

Consumidores urbanos  
de ingresos bajos

Consumidores de ingresos  
altos

### Funciones

*Ventas  
Minorista*

Panaderías  
caseras que  
utilizan  
harina de  
maíz

Panaderías  
caseras que  
utilizan  
harina de  
maíz

Venta  
ambulatoria

A= 80%  
B= 80%  
C= 28 h

Venta  
en local

A= 70%  
B= 65%  
C= NA

Pequeñas  
empresas

A= 45%  
B= 5 %  
C= 40 h

Medianas  
y grandes  
empresas  
que  
utilizan  
trigo

*Productores  
de pan*

A= 90%  
B= 85%  
C= 15 h

A= 90%  
B= 85%  
C= 9 h

Microempresas

A= 10%  
B= 12 %  
C= 60 h

*Proveedores  
de harina*

Pequeños  
molinos  
A= 30%  
B= 5%  
C= 30 h

Importadores de harina de trigo

A= 25%  
B= 0%  
C= 40 h

A= 70%  
B= 1 %  
C= 40 h

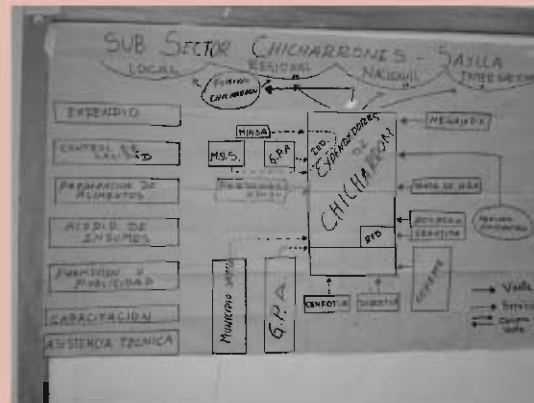
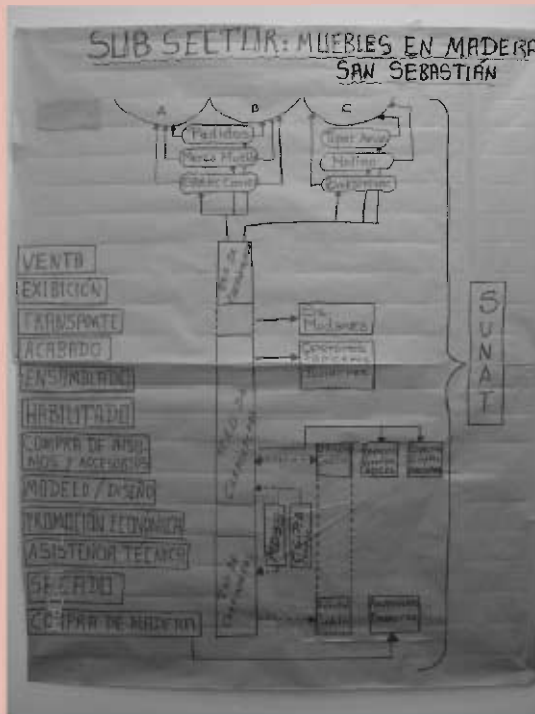
Según el mapa en el subsector de panadería existen seis canales. Los dos primeros abastecen al mismo segmento de mercado y emplean harina de maíz. La diferencia entre ambos canales es que el primero está constituido por panaderías caseras que integran la función de producción de harina, en tanto las panaderías caseras del segundo canal obtienen la harina en pequeños molinos. Los demás canales se dirigen a mercados urbanos que se diferencian por su capacidad adquisitiva.

Los mayores porcentajes de participación de la mujer se dan en las panaderías caseras y la venta ambulatoria, los menores porcentajes se dan en las microempresas de producción, los pequeños molinos y las importadoras de trigo. Las mujeres alcanzan condición de propietarias principalmente en las panaderías caseras y en la venta ambulatoria. Las correlaciones entre porcentaje de participación en el empleo y porcentaje de condición de propietarias guardan correlación favorable en el caso de las panaderías caseras, la venta ambulatoria y las microempresas de producción; las correlaciones más desfavorables se presentan en las empresas formales de mayor tamaño. Las mujeres laboran de manera individual y en promedio más horas en una microempresa, en las empresas formales de mayor tamaño desarrollan jornadas laborales de 40 horas semanales y dedican menos horas cuando participan en panaderías caseras y venta ambulatoria.

#### **f. Identificar efectos del entorno que afecten la dinámica del subsector y las entidades que los produzcan**

Se trata de identificar las regulaciones e intervenciones que afectan la dinámica del subsector. Las regulaciones pueden referirse a licencias especiales, salvaguardas, políticas tributarias, incentivos económicos, procedimientos aduaneros, políticas de desarrollo regional, políticas macroeconómicas. Las intervenciones pueden ser de entidades públicas o privadas: ministerios, programas especiales del estado, gremios, institutos especializados,

universidades, consultoras, organismos privados de promoción y otros. Adicionalmente, y si fueran importantes, se pueden tener en cuenta factores culturales o sociales. Debemos tener en cuenta que el entorno puede afectar de manera diversa a las empresas de diferentes canales y dentro de los mismos



CONOCIENDO ALGUNOS SUBSECTORES

## 6.2 Análisis de la dinámica del subsector

Evaluamos la situación del subsector a partir de los siguientes criterios:

- ☞ Situación de la demanda y características centrales
- ☞ Aspectos tecnológicos: caracterización de la tecnología que se emplea en cada canal de la cadena
- ☞ Tendencia de obtención de utilidades (ganancia)
- ☞ Identificación de riesgos y origen
- ☞ Situación de barreras de entrada
- ☞ Características de globalización de competencia
- ☞ Estado de acceso a insumos
- ☞ Identificación de competidores
- ☞ Identificación de presencia o ausencia de políticas que afectan directamente la dinámica del subsector

Por ejemplo, para un subsector de confecciones podríamos obtener la siguiente situación:

### Evaluación de la dinámica del subsector

Canal	¿Qué canales crecen más rápido?	¿Cuáles son los factores limitantes o impulsores?									
		Demanda	Aspectos tecnológicos	Ganancias	Riesgo	Barreras Entrada	Competencia globalizada	Insumo materia prima	Competidor	Políticas	Otros
I	+	Tendencia a disminuir. Orientación pro precio. Mercado interno	Artesanal	Mantiéndose con tendencia a la baja	Bajo poder adquisitivo	Por capital de trabajo	Inexistente	No tienen problema	Empresas del mismo canal	Macroeconómicas	
II	++	Estable	Máquinas obsoletas	Han venido incrementándose	Baja calidad	Por activos fijos	Les afecta	No tienen problema	De empresas similares y mayores	Faltan salvaguardas y políticas arancelarias	
III	+++	Creciente, diferenciación por moda y calidad	Automatización y subcontrata	Altas	Por moda	Altas por calidad y precio	Les afecta	No tienen problema	Empresas globalizadas posicionadas en marca	Políticas arancelarias y sobrecostos financieros	

## La identificación de problemas y oportunidades

Una vez establecido el cuadro de situación, debemos proceder a establecer el diagnóstico (¿cuál es el problema o los problemas centrales que pueden estar afectando el desarrollo de la empresa o cuáles son las oportunidades presentes?). Si bien no es posible estandarizar rígidamente la mezcla de razonamiento analítico e intuición requerida para entender las dinámicas reflejadas en el cuadro de situación obtenido, podemos emprender un proceso de análisis FODA que permita la identificación de objetivos sobre los cuales trabajar<sup>16</sup>.

Si optamos por emprender un proceso de análisis FODA debemos recordar lo siguiente:



IDENTIFICANDO PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

<sup>16</sup> Dependiendo de la experiencia y habilidad del promotor es posible efectuar la identificación de objetivos de manera directa sin recurrir a un proceso formal de análisis como el método FODA propuesto.

### **Determinación de las potencialidades (fortalezas y oportunidades) del subsector**

A partir del análisis de la dinámica del mapa y de los probables cursos de acción que éste nos indique estamos en condiciones de precisar mejor el diagnóstico, rescatando los factores más importantes y relevantes.

Es así que determinamos las potencialidades que hemos encontrado, entendiendo por potencialidades todo aquello que se puede movilizar o activar (para la generación actual o futura), que sea capaz de dinamizar las economías locales y mejorar los niveles de desarrollo humano de las poblaciones en las cuales se encuentran dichos recursos. Aquellas potencialidades pueden ser tangibles o intangibles<sup>16</sup>.

### **Identificación de limitaciones (debilidades y amenazas) por eje o subsector estratégico**

Asimismo, se deben precisar las limitaciones existentes en el subsector y en su dinámica, a partir de la información anterior, y que constituyen las debilidades y amenazas que no permiten desarrollar las potencialidades.

Una vez identificados estos factores, estamos en condiciones de realizar un cruce de los mismos para encontrar algunas estrategias de acción que deberían corroborar los cursos de acción obtenidos al finalizar el análisis subsectorial.

---

<sup>16</sup>PRODES USAID CND MEF. Plan de Desarrollo Concertado. Módulo de Planeamiento Concertado e Institucional. 2005.

## Los probables cursos de acción a seguir

A partir de identificar las potencialidades y limitaciones estamos en condiciones de proceder a elaborar el plan de desarrollo de las actividades económicas locales, empleando para ello el sistema de planificación que se elija, tema que abordaremos en el siguiente punto.

Pautas para la implementación del plan de desarrollo de las actividades económicas locales:

Se presentan los procedimientos generales que se deberían observar para la mejor implementación de los cursos de acción seleccionados:

- A. Presentación al conjunto de conductores de actividades económicas del diagnóstico subsectorial y participación conjunta en la elaboración de los planes de desarrollo.
- B. Sí hay participación deficiente o si los conductores no comparten el diagnóstico, se evidencian dificultades para la viabilidad del plan de desarrollo.
- C. Dependiendo de los objetivos del plan, la participación del promotor y de la municipalidad en su ejecución puede ser mayor o menor.
- D. Se deben fijar con claridad los resultados esperados (mejoras) que se espera alcanzar a través del plan, así como los plazos para ello.
- E. Para cada uno de los resultados esperados se deben fijar con claridad los indicadores que permiten efectuar el control sobre el cambio previsto.
- F. Los indicadores deben ser simples y aceptados por los empresarios como pertinentes para medir los progresos alcanzados.



## 7. Propuesta de Plan de Desarrollo Económico Local por Red

### Construcción de la Visión de Desarrollo

En base al diagnóstico anterior y a un pequeño análisis de tendencias, se construye la visión del subsector, con la participación de los diferentes agentes empresariales y no empresariales que están involucrados en su dinámica. La visión se obtiene del escenario posible, el cual sale a partir del escenario probable y del deseable.

“Una visión es verdaderamente compartida cuando tú y yo tenemos una imagen similar y nos interesa que sea mutua, y no sólo que la tenga cada uno de nosotros. Cuando la gente comparte una visión, está conectada, vinculada por una aspiración común. Las visiones compartidas derivan su fuerza de un interés común. Hemos llegado a la conclusión de que una de las razones por las cuales la gente procura construir visiones compartidas es el deseo de estar conectada a una tarea importante”. Peter Senge



COMPARTIENDO UNA VISIÓN COMÚN

## Identificación de Objetivos Estratégicos

Recordemos que el Plan de Desarrollo Económico es una “herramienta” que debe ser asumida no solamente por la municipalidad, sino también por los demás actores locales, fundamentalmente por los empresarios o productores locales, también por instituciones públicas y privadas que brindan algún servicio de desarrollo empresarial o realizan inversiones en el campo del desarrollo económico. Es por este motivo que los objetivos del plan, ya sean éstos generales o parciales, no sólo serán en su integridad de competencia municipal. Los objetivos planteados deben ser formulados de tal manera que expresen un cambio observable al finalizar el plan.

### ⇒ **Objetivo general**

Se recomienda formular un solo objetivo general por red, el cual debe contener o aglutinar los objetivos parciales y a su vez debe expresar en líneas generales lo que se pretende lograr. La obtención de este objetivo debe responder a la estrategia general identificada en el cruce de los factores del diagnóstico, como son las potencialidades y limitaciones.

### ⇒ **Objetivos parciales (pueden ser más de uno)**

Se desglosará el objetivo general en objetivos parciales, los cuales marcan las líneas de acción para el fortalecimiento de cada red. Haciendo una semejanza entre este tipo de objetivos y el método del marco lógico encontramos la siguiente relación:

<b>Plan de Desarrollo Económico</b>	<b>Marco Lógico</b>
Objetivo general	Objetivo específico o propósito
Objetivos parciales	Resultados o componentes

### **Formulación de indicadores por objetivos**

Luego de tener los objetivos bien formulados, procedemos a establecer indicadores que nos permitan medir, evaluar y monitorear el cumplimiento de estos objetivos. Estos indicadores deben ser medibles y limitarse a un espacio de tiempo. Es necesario establecer un valor claro de lo que esperamos lograr con el indicador durante el periodo de vigencia del Plan. Algunos ejemplos de indicadores serían el incremento del nivel de empleo en 10%, los ingresos de 100 productores locales mejoran, la utilidad de las empresas se incrementa en 15%, etc; todos ellos son efectos positivos generados en los empresarios, conglomerados o subsectores económicos.

### **Determinación de los medios de verificación de los indicadores**

Describen las fuentes de información necesarias para la recopilación de los datos que permiten medir y calcular el avance en los objetivos. Los medios de verificación especifican cuáles son los documentos o medios de información que proveen los datos requeridos para cada indicador.

### **Formulación de proyectos y actividades para el logro de los objetivos parciales**

Luego de haber establecido los objetivos del Plan, se inicia con la determinación de los proyectos y actividades necesarias que nos conducirán al logro de los mismos. Estas actividades y proyectos deben ser factibles de implementar a lo largo del periodo del plan.

### **Identificación de supuestos y riesgos**

Representan condiciones que deben existir para que se logren las acciones (proyectos y actividades) y por ende los objetivos planteados en el Plan DEL. Los supuestos representan la probabilidad de éxito que tiene el Plan. Estas condiciones no están bajo el control directo de la municipalidad como entidad

que lidera la elaboración del Plan, son variables exógenas tales como por ejemplo:

Los empresarios están dispuestos a conformar o participar en una red económica.

### **Elaboración de la línea de base de los indicadores**

Al momento de iniciar con la implementación del Plan es necesario tener una línea de base de los indicadores, es decir una primera medición del nivel o situación en la que se encuentran los indicadores propuestos, tanto para el objetivo general como para los objetivos parciales.

### **Programa de Inversiones Públicas y Privadas para el Plan**

En este punto se trata de identificar las fuentes de financiamiento del Plan DEL, tanto a nivel público como privado. Es sumamente importante incidir para que la municipalidad y los empresarios o productores locales se comprometan con recursos para la implementación del Plan, ya sean éstos humanos, materiales o económicos. Asimismo, aquí se debería en lo posible establecer los compromisos de los demás agentes involucrados, ya sean privados (ONGs, instituciones que prestan servicios de desarrollo empresarial) o públicos (ministerios, otros niveles del gobierno, etc). Los aportes de la municipalidad y de los diferentes niveles de gobierno deben darse en función de sus competencias y del principio de subsidiariedad.

### **Integración y construcción de la Visión de Desarrollo Económico de la localidad**

A partir de los diferentes Planes de Desarrollo de las redes y en especial de las visiones de estos planes se procede a construir una sola visión que exprese la aspiración de los diferentes subsectores o ejes estratégicos en cuanto al desarrollo económico que se espera lograr. Finalmente esta visión es socializada con los demás actores locales para su integración a la visión de desarrollo propuesta en el Plan Integral de Desarrollo de la localidad.

Es necesario que para la elaboración del Plan DEL se complementen los talleres territoriales (partes del territorio agrupadas por zonas, historia, barrios) y temáticos (salud, medio ambiente, educación, pequeña empresa, artesanos, etc.), guardando el equilibrio entre ambos. Por ejemplo, si se pone énfasis en lo territorial (mi zona, mi barrio, mi pueblo) se pierde la visión de conjunto; si se pone énfasis en lo temático corremos el riesgo de pensar que toda la realidad, en tal o cual aspecto, es similar para todo el territorio. Es necesario que ambas miradas estén presentes en igualdad de peso en la formulación del Plan<sup>17</sup>.

A continuación presentamos un ejemplo que nos puede ayudar en la comprensión de estos aspectos del Plan, desde la construcción de objetivos hasta la formulación de actividades o proyectos.

**a) El Plan de Desarrollo Económico Local identifica los siguientes subsectores:**

- 1 La agroindustria de transformación de harinas.
- 2 El turismo recreativo gastronómico.

**b) Identificando los objetivos para cada uno de ellos:**

- 1 La agroindustria de transformación de harinas

**Objetivo general:** *“Desarrollar la actividad agroindustrial de las harinas dirigida hacia un mercado exigente y competitivo”*

<sup>17</sup>PRODES USAID CND MEF. Plan de Desarrollo Concertado. Módulo de Planeamiento Concertado e Institucional. 2005.



## 2 El turismo recreativo gastronómico

**Objetivo general:** *“Consolidar la actividad turística local de los espacios recreativos y gastronómicos, observando un correcto uso de los recursos y el medio ambiente local”*

**c) Para simplificar el ejemplo, tomaremos el caso del Subsector “turismo recreativo gastronómico”:**

**Objetivo general:** *“Consolidar la actividad turística local de los espacios recreativos y gastronómicos, observando un correcto uso de los recursos y el medio ambiente local”*

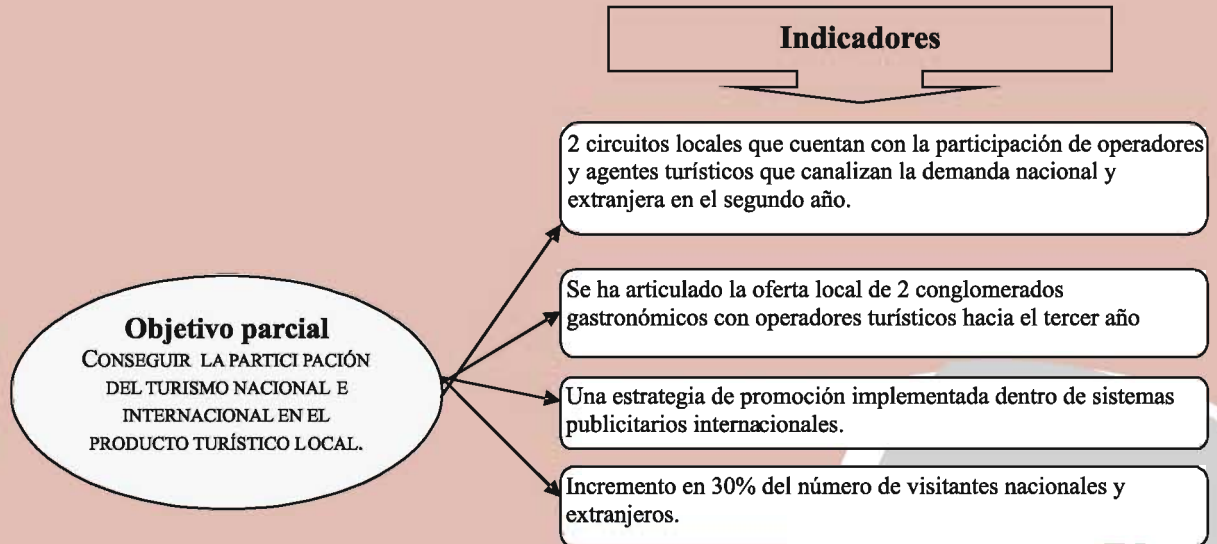
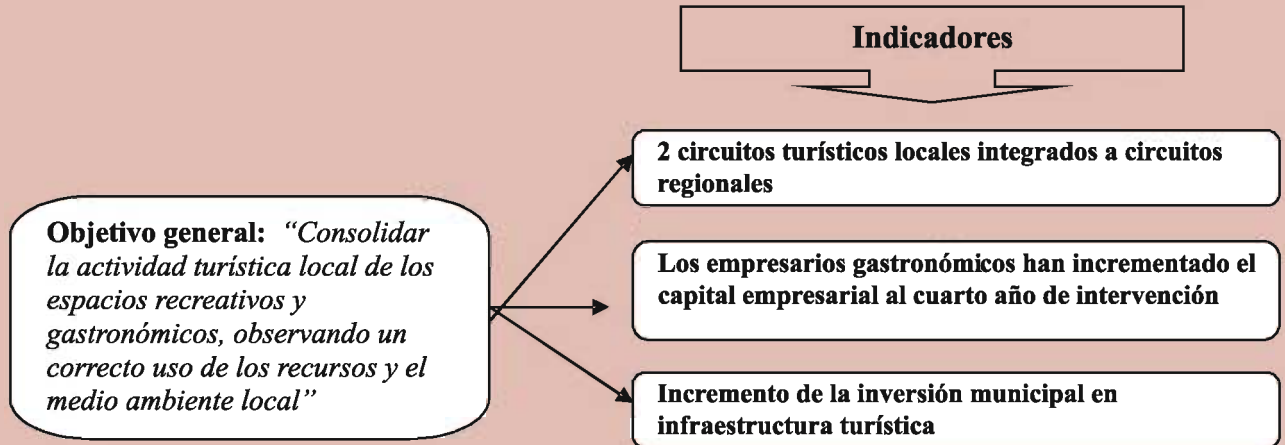
Este objetivo aún requiere de **“objetivos parciales”**, ellos estarán en función a los factores del Desarrollo Económico Local

CONSEGUIR LA PARTICIPACIÓN DEL TURISMO NACIONAL E INTERNACIONAL EN EL PRODUCTO TURÍSTICO LOCAL.

IMPLEMENTAR UN SISTEMA PARTICIPATIVO DE ESTANDARIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS TURÍSTICOS LOCALES.

CONFORMAR UNA “RED TURÍSTICA” CON LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES ECONÓMICOS LOCALES Y LAS INSTITUCIONES COMPETENTES

**d) Una vez identificados todos los objetivos, pasamos a trabajar en los indicadores:**





**e) Las fuentes de verificación para uno de los indicadores serían.**

***Indicador:** 2 circuitos locales que cuentan con la participación de operadores y agentes turísticos que canalizan la demanda nacional y extranjera el tercer año*

**Fuentes de Verificación**

Documento con el diseño de los circuitos

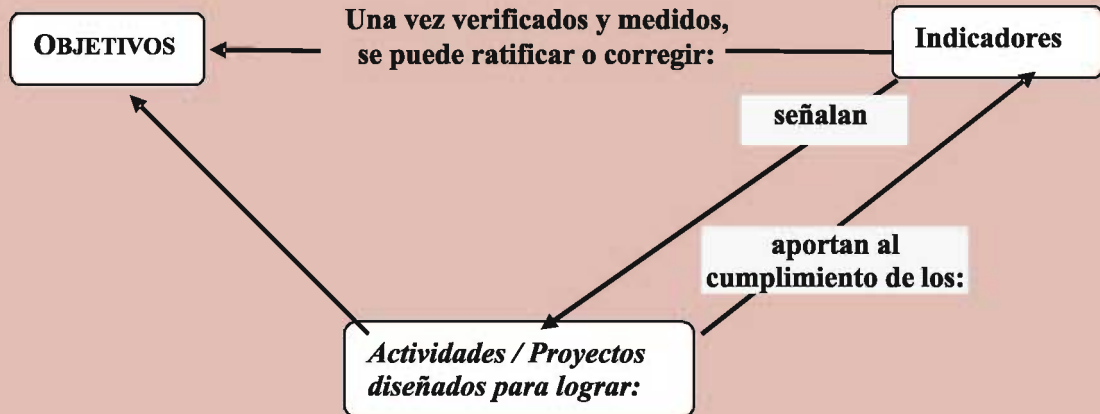
Listas de participantes, registro fotográfico,  
convocatorias

Propuesta de capacitación, lista de participantes,  
separatas

Copia de Spots publicitarios, propuestas técnicas

Actas de acuerdos, plan del espacio de concertación,  
listas de participantes

f) Recordemos que una vez identificados los indicadores, podremos elaborar las actividades o proyectos bajo la siguiente lógica:



Las actividades y proyectos se diseñan entonces teniendo en cuenta el objetivo "imagen que queremos lograr", pero también tomando en cuenta los indicadores que hemos diseñado.





Escuela de  
Gobernabilidad  
Centro Guaman Poma

