

Municipalidades

MOSTRANDO EL CAMINO



Asociativismo municipal y desarrollo económico en Bolivia, Ecuador y Perú

DFID

Department for
International
Development

SOLUCIONES PRÁCTICAS
ITDG

Tecnologías desafiando la pobreza



MUNICIPALIDADES MOSTRANDO EL CAMINO

Asociativismo municipal y desarrollo
económico local en Bolivia, Ecuador y Perú



Frías Coronado, Carlos

MUNICIPALIDADES MOSTRANDO EL CAMINO: Asociativismo municipal y desarrollo económico local en Bolivia, Ecuador y Perú /Carlos Frías, Edwin Suclupe, Laurenz Romero, Jeanneth Ordóñez, Ever Rimarachin, Eduar Tantalean. — Lima: Soluciones Prácticas - ITDG; 2007

88 p. : il. byn

ISBN N° 978-9972-47-141-4

DESARROLLO ECONÓMICO/ DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL / GOBIERNO LOCAL /MUNICIPALIDAD/
DESARROLLO RURAL / ESTUDIOS DE CASOS/ PARTICIPACIÓN COMUNITARIA / DESARROLLO DE LA
COMUNIDAD / PRESUPUESTO PARTICIPATIVO/ BO/EC/PE

136/ F83

Clasificación SATIS. Descriptores OCDE

ISBN N° 978-9972-47-141-4

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2007-09329

Primera edición: 2007

©Soluciones Prácticas - ITDG

Razón social: Intermediate Technology Development Group, ITDG-Perú

Domicilio: Av. Jorge Chávez 275 Miraflores, Lima 18, Perú. Casilla postal 18-0620

Teléfonos: 444-7055, 446-7324, 447-5127. Fax: 446-6621

E-mail: info@solucionespracticas.org.pe <http://www.solucionespracticas.org.pe>

Autores: Carlos Frías, Edwin Suclupe, Laurenz Romero, Jeanneth Ordóñez, Ever Rimarachin, Eduar Tantalean

Revisión: Pedro Ferradas

Edición y corrección de estilo: Jimena Lynch

Coordinación: Alejandra Visscher

Diseño y diagramación: Adolfo Vargas

Supervisión gráfica: Leonardo Bonilla

Impreso por: Forma e Imagen

Impreso en el Perú, setiembre del 2007

Publicación elaborada gracias al apoyo del DFID.

*A Rochi,
quien nos enseñó que sólo viviendo
alegres, optimistas y
abiertos a los demás es como vale la pena vivir.*

*A Enrique, José Enrique, Alejandro, Janeth,
Isaac, Carlos V, Irma, Wilson y
demás miembros de los equipos técnicos de nuestros
proyectos con municipalidades,
actores claves de las lecciones que este texto sintetiza.
Con agradecimiento por su entrega,
profesionalismo y vocación de servicio a las
municipalidades rurales de nuestro país.*

Contenido

PRESENTACIÓN	9
PRIMERA PARTE	11
Economía, ética y territorio: Los enfoques de Soluciones Prácticas - ITDG en el desarrollo económico local <i>Carlos Frías; Edwin Suclupe</i>	13
SEGUNDA PARTE	35
Experiencias de desarrollo económico local	
1. Promoción del desarrollo económico local, una perspectiva desde el asociativismo municipal. Caso de la Mancomunidad de Municipios Vallegrande <i>Laurenz Romero - Grupo Nacional de Trabajo para la Participación / GNTP, Bolivia</i>	37
2. Desde la individualidad hasta la organización para construir el desarrollo económico local con equidad de género <i>Jeanneth Ordóñez / FACES, Ecuador</i>	60
3. Fortaleciendo las capacidades locales para la promoción del desarrollo económico local en las municipalidades de la provincia de Moyobamba <i>Ever Rimarachin / Soluciones Prácticas - ITDG, Perú</i>	66
4. Presupuestos participativos: herramienta para la promoción del desarrollo económico local <i>Eduar Tantalean / Soluciones Prácticas - ITDG, Perú</i>	74
TERCERA PARTE	81
Aprendizajes comunes en el Consorcio Andino Amazónico <i>Carlos Frías ; Edwin Suclupe</i>	83

Presentación

Esta publicación contiene seis trabajos de diferentes autores, elaborados en base a las experiencias desarrolladas en el marco del proyecto «Fortaleciendo la capacidad municipal de incrementar la participación ciudadana y el desarrollo económico local en áreas rurales de Perú, Ecuador y Bolivia (2003-2006)», ejecutado por el Consorcio Andino Amazónico, integrado por GNTP - Bolivia, FACES - Ecuador y Soluciones Prácticas - ITDG, Perú. La Mancomunidad de Vallegrande de Bolivia, las juntas parroquiales de los cantones de Palanda y Chinchipe de Ecuador, la Asociación de Municipalidades de la Provincia de Moyobamba (AMPROMO), región San Martín y la Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Ignacio (AMPROSI), región Cajamarca, fueron las contrapartes locales de dicho proyecto.

En la primera parte de esta publicación se presenta una reflexión sobre la «Economía, ética y territorio», donde se hace referencia a los enfoques usados por Soluciones Prácticas - ITDG para la promoción del desarrollo económico local.

Una segunda parte, está referida a cuatro experiencias desarrolladas en diferentes zonas desde ópticas temáticas distintas y que por tanto aportan al enriquecimiento de la comprensión sobre el desarrollo económico local: a) la «Promoción del desarrollo económico local, una perspectiva desde el asociativos municipal. Caso de la Mancomunidad de Municipios Vallegrande – Bolivia»; b) «Desde la individualidad hasta la organización para construir el desarrollo económico local con equidad de género - Ecuador»; c) «Fortalecimiento de las capacidades locales para la promoción del desarrollo económico local en las municipalidades de la provincia de Moyobamba»; y d) «Presupuestos participativos: herramienta para la promoción del desarrollo económico local», en los municipios de la provincia de San Ignacio, en Cajamarca.

Una tercera parte resume los «Aprendizajes comunes en el Consorcio Andino Amazónico», encontrados en el proceso de trabajo del proyecto antes mencionado.

El desarrollo económico local, es ya parte de la reflexión sobre desarrollo económico en general, donde se destacan cuatro grandes ámbitos de análisis: 1) el capital natural, cultural y patrimonial (valoración del medio ambiente, recursos natural, cultural y patrimonial), 2) el capital social (fortalecimiento social e institucional y participación de la sociedad civil y comunidades locales), 3) el capital humano (desarrollo de capacidades de hombres y mujeres), 4) el capital económico territorial (infraestructura, servicios financieros e innovaciones productivas y empresariales para la producción). Resultado de ello, se define al desarrollo económico local como: «un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio. Para ello se requiere una actuación decidida y concertada entre los diferentes actores locales, públicos y privados, a fin de crear un entorno territorial que fomente las actividades productivas en general (y en especial las que corresponden a las micro, pequeñas y medianas empresa), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos y aprovechar las oportunidades de dinamismo exógeno o el dinamismo de las actividades empresariales presentes en el territorio»*.

Wilson Sagástegui

Jefe del Proyecto

Fortaleciendo la capacidad municipal de incrementar la participación ciudadana y el desarrollo económico local en áreas rurales de Perú, Ecuador y Bolivia

Soluciones Prácticas - ITDG

* Francisco Alburquerque, «Introducción», en Desarrollo Económico Local y Descentralización Fiscal.

Primera parte

ECONOMÍA, ÉTICA Y TERRITORIO:
los enfoques de Soluciones Prácticas - ITDG
en el desarrollo económico local

ECONOMÍA, ÉTICA Y TERRITORIO: Los enfoques de Soluciones Prácticas - ITDG en el desarrollo económico local

Carlos Frías; Edwin Suclupe

Introducción

Lograr que la tecnología contribuya a la erradicación de la pobreza implica tomar en cuenta un conjunto complejo de factores. No solo producir y adaptar tecnologías de manera participativa para resolver problemas concretos de sectores específicos de la población rural, sino también promover los marcos institucionales necesarios para garantizar que los sectores más pobres de la población accedan y puedan elegir las opciones tecnológicas más convenientes para sus vidas y su desarrollo. Desde 1996, cuando se inicia de los proyectos para la promoción municipal del desarrollo económico local en Soluciones Prácticas - ITDG¹, este último aspecto fue el principal objetivo que se buscó alcanzar a nivel local y regional. Además, desde el inicio, estas actividades se plantearon como un complemento necesario a la labor de los programas tecnológicos institucionales, más dedicados a la investigación, adaptación y difusión de tecnologías apropiadas a la realidad de productores y pobladores de zonas rurales del Perú y América Latina.

Es importante decir que el esfuerzo por teorizar el desarrollo económico local es relativamente reciente (década de los años 80), y ha tenido un mayor desarrollo conceptual e instrumental para las áreas urbanas, estando el esfuerzo de Soluciones Prácticas - ITDG centrado en el desarrollo de proyectos, enfoques y herramientas para los espacios locales y regionales de las áreas rurales de nuestro país, Bolivia y Ecuador. Son las lecciones de estas experiencias las que esta publicación intenta compartir.

Luchar contra la pobreza e inequidad es una preocupación constante en nuestro país y en América Latina. Diversos son los esfuerzos que se vienen implementando para mejorar el nivel de calidad de vida de nuestras poblaciones, tanto rurales como urbanas, en diferentes ámbitos y, particularmente, dentro de los límites municipales de nuestro país. Esfuerzos que tratan de ayudar a productores locales a mejorar sus capacidades e incrementar sus ingresos mediante organizaciones y prácticas productivas mejores y eficaces que les permitan acceder competitivamente a los mercados locales, regionales e internacionales, y, por ende, desarrollar sus propios ámbitos locales.

Una de nuestras principales hipótesis de trabajo es el hecho que, considerando la tendencia global -y, sobre todo, la heterogeneidad y diversidad de nuestro territorio- es imposible generar desarrollo económico en las zonas rurales sin convocar la participación activa y protagónica de las municipalidades y de los actores locales.

Teniendo en cuenta su propia experiencia -y las experiencias en otros países de América Latina y el mundo-, Soluciones Prácticas - ITDG considera que las municipalidades (gobiernos locales) son piezas fundamentales para generar desarrollo económico local, si se quiere generar riqueza y superar la pobreza en todo el país, específicamente en las zonas rurales.

Somos conscientes de las debilidades y problemas que enfrentan las municipalidades en zonas rurales. Sin embargo, pensamos que pueden cumplir una función fundamental bajo la condición de que para enfrentar el reto de la pobreza y la generación de empleo en zonas rurales, entiendan que no es una tarea que debe enfrentar la municipalidad sola: tiene que hacerlo con la sociedad civil, con las organizaciones de productores y todos los actores locales. Por eso, en nuestros proyectos, existe un interés particular en fortalecer la participación de las mujeres organizadas, de los pequeños productores y de sus asociaciones, así como de las instituciones presentes en el ámbito local.

¹ *Soluciones Prácticas – ITDG ha ejecutado tres proyectos en el tema de promoción municipal del desarrollo económico local: Planificación y gestión de programas de desarrollo económico local en el Perú (1996-1999); Fortalecimiento de la participación ciudadana en el desarrollo rural del Perú (2000-2003) y Fortaleciendo la capacidad municipal de incrementar la participación ciudadana y el desarrollo económico local en áreas rurales de Perú, Ecuador y Bolivia (2003-2006).*

Como institución hemos empleado y combinado tres enfoques y marco teóricos de referencia en la promoción del desarrollo económico local, para pretender acercarnos a los objetivos arriba mencionados:

1. El desarrollo económico local entendido como la creación o fortalecimiento de entornos innovadores favorables para la eficiencia productiva y la competitividad de las micro y pequeñas empresas (MYPES) rurales.
2. El fortalecimiento o creación de capital social como palanca para el desarrollo económico local.
3. El desarrollo territorial rural como síntesis creativa (aunque inicial) de los enfoques anteriores para las áreas rurales.

En términos cronológicos, en Soluciones Prácticas - ITDG hemos usado una combinación de los dos primeros enfoques en nuestros proyectos implementados entre 1996 y el 2003, y el tercer enfoque en el proyecto ejecutado entre el 2003 y el 2006.

A continuación desarrollaremos estos enfoques en detalle, explicaremos su utilización en nuestros proyectos, y analizaremos su utilidad y límites para el trabajo desarrollado.

El Desarrollo Económico Local como creador de entornos innovadores favorables al desarrollo de las MYPES rurales y a la competitividad local

En América Latina desde antes de la década de los 80 y de manera especial en las dos últimas décadas del siglo pasado, han surgido un conjunto de experiencias de desarrollo económico local que han sido objeto de análisis e investigaciones², las cuales han permitido enriquecer el marco conceptual y de acción sobre el tema, que Francisco Albuquerque resume de la siguiente manera³:

1. Estas experiencias tienen objetivos comunes, entre los que destacan:
 - Valorizan recursos endógenos, promueven la diversificación productiva y la formación de nuevas empresas.
 - Organizan redes públicas-privadas locales.
 - Promueven consorcios intermunicipales si el ámbito de las actividades así lo requiere.
 - Crean o refuerzan fuentes de empleo e ingresos para la población local.
 - Fortalecen el desarrollo científico y tecnológico.
 - Crean financiamiento para micro y pequeñas empresas locales.
 - Promueven políticas de comercialización adecuadas a la producción local.

En función a estos objetivos se propone el siguiente concepto de desarrollo económico local:

Es un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio, orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica; así como a una mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio.

Para ello se requiere de una acción decidida y concertada de actores públicos y privados, a fin de generar un entorno territorial que fomente las actividades productivas (en especial de las micro y pequeñas empresas), para utilizar en forma eficiente y sostenible los recursos endógenos, y aprovechar las oportunidades externas a la localidad.

2. Estas iniciativas de desarrollo económico local surgen impulsadas por los procesos de democratización de los niveles locales (elección directa de autoridades locales, mayores competencias a nivel del desarro-

² La más reciente es la realizada por la CEPAL y publicada en el 2001, bajo el título *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo*, Francisco Albuquerque y Patricia Cortés (compiladores); Santiago de Chile.

³ «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina»; Revista de la CEPAL 82; Abril 2004.

llo productivo local, etc.), los procesos de descentralización y los de ajuste estructural de las economías nacionales.

3. Aunque las iniciativas de desarrollo económico local no siempre son generadas por las municipalidades, a mediano plazo su presencia en ellas es fundamental para institucionalizarlas y darles permanencia en el tiempo. Asimismo, las autoridades locales democráticamente elegidas son las que con más legitimidad pueden convocar a los diferentes actores locales en alianzas públicas-privadas con miras al desarrollo económico local.
4. Para asumir este liderazgo, las municipalidades requieren modernizar su administración y capacitar a su personal en función de que puedan, de manera eficaz, concretar la función municipal de crear condiciones básicas necesarias de infraestructura y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial cumpla con su papel de productor y dinamizador de la economía local.
5. Del análisis de estas iniciativas, a nivel de América Latina se proponen los siguientes criterios de acción:
 - Construir la oferta local de servicios de desarrollo empresarial para pequeñas y microempresas que incluyen: servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de productos y procesos, de capacitación técnica y gestión empresarial, de cooperación entre empresas, de comercialización y control de calidad, de asesoría financiera, de reforzamiento de las capacidades empresariales de las mujeres.
 - Si la gestión territorial lo requiere, se debe promover la creación de asociaciones de municipalidades, y buscar una articulación inteligente a nivel municipal, regional y central.
 - No desarrollar sólo los recursos endógenos. También se debe aprovechar las oportunidades del dinamismo externo existente.
 - Crear fondos locales para facilitar el acceso al crédito de pequeñas y microempresas, que incluya asistencia y asesoramiento técnico.
 - Fomentar la asociatividad y cooperación entre micro y pequeñas empresas para el desarrollo de los servicios empresariales, así como su participación (con el gobierno local) en la definición de objetivos y proyectos de desarrollo regional.
 - Vincular las universidades regionales y centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales.
 - Crear infraestructura básica para el desarrollo económico local.
 - Adecuar marcos legales y jurídicos para la promoción de la economía local.
 - Incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación de la construcción de entornos innovadores, que incluyan indicadores no solo cuantitativos, sino también aquellos referidos a la concertación y desarrollo institucional.
 - Buscar una eficiente coordinación interinstitucional entre el nivel central, provincial y local, en la cual los niveles intermedios (provincial y regional) juegan un rol central.
 - Complementar los fondos de inversión social con recursos para iniciativas de desarrollo económico local que superen los enfoques *asistencialistas* a veces presentes en esos fondos.

Con toda la riqueza conceptual e instrumental del enfoque arriba sintetizado, vale la pena mencionar que la evidencia empírica, el análisis de la estructura productiva local y de sus relaciones con los mercados, en este enfoque se adaptan más a realidades urbanas que rurales, y se concentran en la pequeña y microempresa más que sobre la pequeña producción agropecuaria y forestal; por lo tanto resultan más útiles para estos ámbitos. Sin embargo, la revalorización del territorio como variable fundamental del desarrollo productivo, la necesidad de vincular a los pequeños productores con universidades y centros tecnológicos como vía para producir innovaciones tecnológicas útiles al desarrollo local, el uso de la concertación interinstitucional para promover el desarrollo económico local, la necesidad de marcos legales promotores de esta acción, el rol central que

pueden jugar las municipalidades en esta promoción, entre otros, son instrumentos útiles también para la promoción del desarrollo económico local en áreas rurales.

Nuestro país no ha sido ajeno a este proceso de multiplicación de iniciativas de desarrollo económico local que está ocurriendo en América Latina. Aunque en el Perú recién con la actual ley de Municipalidades el rol promotor del desarrollo económico local es reconocido como una competencia municipal, no significa que no hayan existido experiencias en este tema previas a la dación de esta ley, sino todo lo contrario.



Efectivamente, durante la década pasada un conjunto pequeño pero importante de municipalidades, tanto urbanas como rurales, ha venido promoviendo formas innovadoras de impulsar el desarrollo local de sus jurisdicciones. Estas experiencias y sus aprendizajes, a pesar de su poca visibilidad pública⁴, han servido como orientación y justificación fundamental para el artículo 86 de la actual ley de municipalidades.

¿En qué contexto han surgido estas experiencias en los ámbitos rurales de nuestro país?

Pensamos que es posible encontrar diversas razones:

a. Razones desde la globalización

- La globalización, y sobre todo el ajuste estructural para adecuarnos a esta globalización (o apertura) de los mercados en la década de los años 90, significó, en concreto para el Perú, el retiro del apoyo del gobierno central a la actividad agropecuaria (especialmente en la década pasada), a pesar de que es una actividad fundamental para las zonas rurales del país. Asimismo, a pesar de las múltiples promesas electorales de los últimos gobiernos, hasta hoy no existe apoyo de ningún tipo para las microempresas de las ciudades de estas zonas rurales. Es decir que las actividades económicas más importantes del interior del país no cuentan con ningún tipo de apoyo ni promoción para su desarrollo y crecimiento, sin los cuales es imposible que puedan competir en igualdad de condiciones con otros productores, tanto nacionales como extranjeros.
- La globalización produce, en cierta forma, una revalorización de los espacios locales y del territorio como lugares de desarrollo económico⁵. Con la apertura de los mercados, la retirada de los gobiernos nacionales de la promoción del desarrollo rural y agrícola, y la no-regulación del comercio exterior por los gobiernos nacionales; los espacios locales se revaloran como ámbitos importantes para el desarrollo económico actual. En tanto ya no hay restricciones para la inversión internacional, las empresas no sólo buscan países, sino localidades que les ofrezcan mejores condiciones de desarrollo de su actividad productiva para asentarse. Por esto, se puede afirmar que en esta globalización de los mercados no sólo compiten países, sino también regiones y ciudades al interior de cada país y en el ámbito internacional⁶. Esta es una tendencia general, a la que más tarde o más temprano se tendrá que hacer frente, lo que implica que los actores locales deben prepararse para competir, para que estas nuevas reglas de juego económico no afecten negativamente a la población de provincias y distritos. El espacio

⁴ En el 2004, en un evento nacional sobre experiencias de desarrollo económico local en el Perú, organizado por Red Perú, REMURPE, CARE y Soluciones Prácticas – ITDG, se obtuvo información detallada de 42 experiencias locales sobre el tema en zonas rurales.

⁵ Algunos autores señalan más bien lo contrario: Bahuam, por ejemplo, advierte cómo lo local pierde relevancia para la empresa dada la movilidad del capital, de allí la resistencia a pagar los costos ambientales de muchas grandes empresas.

⁶ Ver al respecto *El próximo Escenario Global*; OHMAE, Kenichi; Wharton School Publishing; Marzo 2005. Para este autor, luego de una revisión de varias experiencias a nivel mundial, el protagonismo se ha desplazado de los Estados-Nación a los Estados-Región, enfatizando de esta forma la importancia del territorio en el nuevo contexto económico mundial.

local es responsabilidad de las municipalidades, por lo que la promoción y preparación de estas jurisdicciones para este nuevo escenario no puede darse al margen de los gobiernos locales, que son los responsables por el bienestar y el desarrollo de sus localidades.

b. Razones desde la importancia de las ciudades en el desarrollo económico local de las áreas rurales

Las ciudades⁷ son claves para desarrollar las áreas rurales de la costa, la selva y la sierra, y pueden cumplir tres roles fundamentales en estas zonas⁸:

- Retener recursos humanos capacitados, especialmente los jóvenes (que son el principal recurso del desarrollo en esta etapa donde la información y el conocimiento son los aspectos centrales del progreso humano).
- Albergar unidades de transformación de la actividad agrícola y pecuaria (que permitan agregar valor a nuestra producción).
- Ser el espacio en el que tenga lugar el comercio de insumos y productos para las actividades productivas locales.

Para todos es sabido que las ciudades y la planificación de su desarrollo es tarea de las municipalidades, por lo tanto es responsabilidad del gobierno local que nuestras ciudades puedan cumplir de manera adecuada estas funciones centrales para el desarrollo económico de nuestras localidades y regiones. Aun en distritos o provincias donde existan ciudades muy pequeñas y la alternativa para el desarrollo de estas zonas sea implementar alianzas estratégicas con otras ciudades para que sean zonas con futuro en términos económicos, la implementación de estas alianzas es responsabilidad de las municipalidades, vinculadas con los gobiernos locales, ya que es en los espacios locales donde hay intereses generales de esa población.

c. Razones desde la necesidad de voluntad política para el cambio

Las experiencias exitosas en este terreno, tanto en el Perú como en otros países de América Latina, muestran que se requiere de una voluntad política que impulse de manera consciente estos procesos, porque estos no se generan de manera espontánea. ¿De dónde podría provenir esta voluntad política para el desarrollo económico en los espacios locales? La respuesta es obvia: sólo de los propios actores locales, y el actor que posibilita una representación colectiva más institucionalizada es la municipalidad. Por esto, en las experiencias más exitosas, son las municipalidades los actores principales en términos de voluntad política y representación de intereses de la población.

Esta voluntad política se debe expresar en estrategias específicas de promoción municipal del desarrollo económico, las cuales deben tener en cuenta lo siguiente:

- El objetivo que se busca conseguir es el desarrollo humano, es decir aquel que está centrado en las personas, que tiene como beneficiario principal a las personas y en el cual las personas sean los protagonistas y actores principales. Por tanto, debe ser un proceso participativo y concertado.
- Las municipalidades cumplen el rol de facilitadoras, promotoras del desarrollo económico local, no necesariamente como actores directos en la creación de empresas o de empleo local, sino como las encargadas de articularse y facilitar de manera adecuada la iniciativa privada de los pequeños productores, comerciantes, y empresarios urbanos y rurales en el ámbito local.

⁷ En el presente trabajo vamos a entender como ciudad a aquellas concentraciones poblacionales de más de 5.000 habitantes, siendo conscientes de lo arbitrario de esta definición.

⁸ Antecedentes importantes a la labor de promoción del desarrollo económico local se pueden encontrar en las investigaciones y estudios realizados por Soluciones Prácticas – ITDG acerca del rol de las ciudades intermedias y los gobiernos locales en el desarrollo rural. Ver al respecto Pobreza campesina: ¿solo un problema rural?; FRIAS, Carlos; ITDG 1995 y Raíces y Bosques; MASKREY, Rojas y Pinedo; ITDG 1993.

- El desarrollo económico local es parte del desarrollo integral, en cuya formulación deben participar todas las organizaciones sociales y las instituciones públicas y privadas de la localidad; porque superar la pobreza y construir el desarrollo local es una tarea demasiado grande para que sea asumida solo por la municipalidad.
- En tanto voluntad consciente, es una acción planificada, y uno de sus objetivos principales es producir una «plataforma de competitividad», es decir generar las condiciones para el desarrollo del factor humano, para que las ciudades retengan a los jóvenes profesionales, se agregue valor a la producción agropecuaria, y lograr «transformar antes que transportar»⁹.

En nuestro enfoque las municipalidades tienen un conjunto de instrumentos o iniciativas para promover el desarrollo económico local, los cuales son posibles de ser organizados de la siguiente manera¹⁰:

Iniciativas de información y promoción de la localidad

- Producir y difundir información sobre las ventajas que la localidad ofrece al inversionista (páginas web, folletos, etc.)
- Elaborar bases de datos locales que centralicen toda la información disponible en las instituciones públicas y privadas de la localidad, y ponerlas al servicio de productores y autoridades.
- Usar Internet para vincularse con otras municipalidades y buscar apoyos específicos.

Producción de normas favorables al desarrollo económico local

- Proponer leyes nacionales favorables al desarrollo económico local (por ejemplo, todo el trabajo de varias redes de ONG y municipalidades logró que este tema sea incluido en la actual ley de municipalidades).
- Producir ordenanzas municipales favorables a la inversión y expansión de las empresas locales.
- Apoyar la promulgación de leyes para una descentralización económica y política del país (como las actuales leyes para la descentralización).
- Promover que la nueva ley de municipalidades otorgue competencias a los gobiernos locales en materia de promoción de la actividad agropecuaria (que recogería de esta manera algo que ya se viene haciendo en varias municipalidades rurales del país).

Mejoramiento de la gobernabilidad local

- Promover formas de participación para la seguridad ciudadana.
- Crear instancias especiales para el tratamiento y solución de problemas sobre el desarrollo económico local.
- Institucionalizar los presupuestos participativos en las municipalidades.
- Reconstruir el tejido social, especialmente en aquellas zonas afectadas por la violencia política.

Reconocimiento público al mérito empresarial

- Crear incentivos y premios de reconocimiento municipal a la iniciativa empresarial, por calidad de los productos, cuidado del medio ambiente, creación de empleos, etc.

Promoción de los recursos humanos

- Suscripción de convenios con instituciones de formación y capacitación.
- Capacitación de recursos humanos locales, especialmente en la formulación de proyectos.

⁹ Ver al respecto IGUÍÑIZ, Javier; *Aplanar los andes y otras propuestas*; IBCR-CEP; Lima 1998.

¹⁰ Hemos tomado como base para este ordenamiento los materiales producidos por el proyecto MINGA del IULA-CELCADEL.

- Promover la creación de escuelas de formación de líderes, especialmente para jóvenes y mujeres.
- Capacitar a los funcionarios municipales en este nuevo rol de las municipalidades.
- Otorgar becas para la formación de recursos humanos de la localidad con el compromiso de trabajar por el desarrollo del distrito o provincia.

Promoción de la inversión privada

- Efectuar el saneamiento legal de los terrenos de la jurisdicción.
- Mejorar la recaudación municipal.
- Acondicionar centros turísticos locales.
- Dotar de infraestructura básica (agua y energía eléctrica) a nuestras localidades.
- Mejorar instalaciones de ferias agropecuarias
- Elaborar planes de desarrollo que identifiquen actividades económicas claves para el crecimiento económico local.
- Promover la reactivación del agro.
- Concertar con los empresarios locales y el sector público sobre la base de planes de desarrollo.
- Firmar convenios con instituciones técnicas para desarrollar proyectos productivos y para la búsqueda de su financiamiento.
- Promover la creación de fuentes de créditos locales para las micro y pequeñas empresas.

Institucionalización del nuevo rol municipal en materia de desarrollo económico local

- Crear las áreas u oficinas municipales de Desarrollo Económico Local, y dotarlas de recursos mínimos y planes operativos anuales.
- Fomentar la asociación de municipalidades para emprender de manera conjunta proyectos que promuevan el desarrollo económico de sub-regiones o regiones.

Un aporte peruano al tema de la promoción municipal del desarrollo económico local, lo encontramos en la propuesta de usar «un enfoque transversal del desarrollo económico en las municipalidades»¹¹; el cual implica no reducir el rol promotor de la municipalidad al funcionamiento de una oficina o unidad municipal encargada del tema, sino adecuar toda la estructura municipal y sus estamentos políticos y técnicos en función de los objetivos de largo plazo que la municipalidad y la comunidad se han fijado en el tema para su respectivo territorio, lo que podría garantizar que la institución municipal como tal, asuma este rol promotor de la economía local, y sus distintas políticas, actividades y estructuras actúen de manera coherente en torno a este mismo rol.

Hasta aquí nuestro enfoque y estrategias en el tema del desarrollo económico local como creación de entornos innovadores. A continuación desarrollaremos nuestro enfoque en el tema del capital social.



¹¹ Ver al respecto *Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local*; ROJAS, Luis; OIT-Oficina Sub Regional para los Países Andinos; Lima 2006.

El fortalecimiento o creación de capital social como palanca para el desarrollo económico local

En la actualidad, a pesar de las diversas concepciones del capital social y de lo complejo de la medición objetiva de sus impactos en materia económica, existe un consenso en torno a la importancia del capital social para el desarrollo productivo sostenido en comunidades y localidades¹². Cada vez es más evidente que los mercados no siempre cumplen su papel en la asignación de recursos más adecuados para el desarrollo de personas y localidades, y más bien se evidencia la importancia de las relaciones sociales, del potencial organizativo de personas y comunidades para explicar los éxitos o fracasos de las políticas económicas. Asimismo, ha habido un avance considerable a nivel teórico en la comprensión de características y posibles aplicaciones prácticas de este capital en la lucha por erradicar la pobreza en América Latina¹³. Esto marca una diferencia notable con el marco conceptual que usamos al iniciar nuestros proyectos en 1996, ya que 10 años después este marco teórico y conceptual está mucho más desarrollado y nutrido con evidencias de estudios de casos en diferentes partes del mundo.

Este avance teórico incluye una variedad de conceptos de capital social, los cuales incluyen 3 aspectos básicos¹⁴:

- a) Las fuentes e infraestructura del capital social, es decir lo que hace posible su surgimiento y su consolidación: las normas, las redes sociales, la cultura y las instituciones.
- b) Las acciones individuales y colectivas que esta infraestructura hace posible.
- c) Las consecuencias y resultados de estas acciones que pueden ser positivas (incremento en los beneficios, uso de economías de escala, incremento productivo, desarrollo, democracia y una mayor igualdad social) o negativas (la exclusión de algunos grupos que no acceden a redes cerradas o élites poderosas en términos económicos o políticos, la explotación y el aumento de la desigualdad).

Teniendo en cuenta estos 3 elementos, se puede afirmar que el capital social es la capacidad (individual, de grupos o comunidades) de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de pertenecer a redes sociales o, en palabras de José Antonio Ocampo, "se trata de un recurso de las personas, los grupos y las colectividades en sus relaciones sociales, con énfasis en las redes de asociatividad de las personas y los grupos" (*Capital Social y agenda del desarrollo*; en "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe"; CEPAL; Chile 2003. Pág. 26).

Uphoff y sus colaboradores¹⁵ proponen a su vez una clasificación del capital social útil para el análisis del mismo:

- Capital social estructural: roles, reglas, procedimientos y redes sociales que facilitan (o entorpecen) la acción colectiva.
- Capital social cognitivo: cultura, normas, valores, actitudes y creencias que motivan a los actores sociales e individuos a la acción social.

Como dijimos arriba, esta clasificación en términos teóricos es bastante útil para el análisis concreto del capital social en ámbitos territoriales determinados, aunque en la realidad se manifiesten de manera conjunta y sea difícil separarlos.

Al igual que el resto de capitales, el social está distribuido de manera desigual e inequitativa en las sociedades,

¹² Ver al respecto SÁNCHEZ, Rolando; *Capital Social y Posibilidades de Desarrollo en los Municipios; Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), Cuadernos de Difusión, La Paz, 2003.*

¹³ Ver al respecto *Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma; Raúl Atria, Marcelo Siles, Irma Arriagada, Lindon J. Robinson, Scott Whiteford (Compiladores); CEPAL, Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile; 2003.*

¹⁴ *Capital Social: virtudes y limitaciones; Margarita Flores y Fernando Rello en «Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe»; CEPAL; Chile 2003.*

¹⁵ Krishna, Anirudh y Norman Uphoff, *Mapping and Measuring Social Capital; Social Capital Initiative Working Paper, No. 13, Washington DC, Banco Mundial; 1999.*

aunque todos los países tienen abundancia de capital social en forma de grupos de parentesco o grupos sociales tradicionales (capital social comunitario), en los cuales la vecindad territorial es una de las bases más importantes de este capital social. Pero resulta más escaso encontrar las otras formas de capital social (de puente, escalera o societal), que implican traspasar estas tradicionales fronteras étnicas, de clase, condición social o territorial y avanzar hacia organizaciones económicas y políticas modernas, más complejas, que tomen en cuenta las relaciones de poder existentes a nivel comunitario, sub nacional y nacional y actúen empoderando a los más débiles.

Por otro lado, es importante resaltar que el capital social, siendo un capital muy importante para la erradicación de la pobreza, no reemplaza la necesidad de la existencia y crecimiento de los otros capitales, sino todo lo contrario, es en la articulación y sinergia con los otros que sus resultados son más evidentes y sostenibles en los procesos de desarrollo productivos locales, existiendo ahora evidencia empírica que confirma que la presencia y acumulación de ese capital genera mayores posibilidades de creación de capacidades básicas y de desarrollo en comunidades pobres.

DEFINICIONES DE CAPITAL SOCIAL SELECCIONADAS Y CLASIFICADAS DE ACUERDO A SUS FUENTES, A LA ACCIÓN COLECTIVA Y A SUS RESULTADOS

AUTOR	Fuentes e Infraestructura	Acción colectiva	Resultados
Coleman, 1990	Aspectos de la estructura social.	Facilitan ciertas acciones comunes de los actores dentro de la estructura.	
Bourdieu, 1985	Redes permanentes y membresía a un grupo.		Aseguran a sus miembros un conjunto de recursos actuales o potenciales.
Putnam, 1993	Aspectos de las organizaciones sociales, tales como las redes, las normas y la confianza.	Permiten la acción y la cooperación.	Beneficio mutuo (desarrollo y democracia).
Woolcock, 1998	Normas y redes.	Facilitan la acción colectiva.	Beneficio común.
Fukuyama, 1995	Recursos morales, confianza, y mecanismos culturales.	Refuerzan los grupos sociales.	
Fukuyama, 2001(*)	Normas y valores compartidos.	Promueven la cooperación social.	
Neoweberianos	Lazos y normas.	Ligan a los individuos dentro de organizaciones.	
Banco Mundial, 1998	Instituciones, relaciones, actitudes y valores.	Gobiernan la interacción de personas.	Facilitan el desarrollo económico y la democracia.

(*) Añadido nuestro

Fuente: *Capital Social: virtudes y limitaciones*; Margarita Flores y Fernando Rello en "Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe"; CEPAL; Chile 2003

De otra parte, es importante señalar que el capital social no debe ser visto sólo como un producto, sino también como un proceso, y por lo tanto puede crecer o puede desaparecer: con la desaparición de la familia, de las redes de parentesco, etc. Lo más importante es conocer las condiciones o factores que lo incrementan o disminuyen a partir del análisis de experiencias concretas, aspecto bastante avanzado en estos últimos años.

En este marco general, los distintos autores que analizan el capital social señalan diversas formas de acción para crearlo o acrecentarlo. Entre las más importantes queremos destacar las siguientes:

- Desarrollo de capacidades colectivas a través de diagnósticos y planes participativos con visiones compartidas de futuro.
- Promoción de prácticas de confianza, reciprocidad y cooperación.
- Fortalecimiento del capital social. No solo con los logros concretos de la acción colectiva, sino también haciendo explícitos los valores, creencias y principios éticos que le dan sentido (solidaridad, igualdad de oportunidades, justicia, transparencia, etc.).
- Exploración y puesta en valor de formas anteriores y precursoras de desarrollo colectivo guardadas en la memoria histórica de los grupos.
- Formación y respaldo de actores sociales en el entorno municipal (empoderamiento de estos grupos para su participación en procesos locales de desarrollo y para la rendición de cuentas o vigilancia social).
- En experiencias exitosas de creación de este capital se pueden encontrar la combinación de tres elementos: existencia de capital social comunitario, liderazgo reconocido e identificación de un objetivo común para la acción colectiva del grupo.
- Existencia de líderes y su capacitación para fortalecer sus capacidades y conducir el cambio buscado. Este es un elemento clave, por lo que el desarrollo del capital humano es esencial para el fortalecimiento del capital social.
- Capacitación para crear instituciones y normas del capital social comunitario a través de programas públicos o privados orientados a este fin.
- El contexto político y económico es un factor clave para el crecimiento o disminución del capital social a nivel local, en tanto el cumplimiento efectivo de las normas es un factor de promoción del capital social. Los gobiernos locales juegan un rol central en este aspecto.
- Falta empoderar a las organizaciones de la sociedad para que tengan la capacidad de diseñar normas y su respectiva sanción en caso de incumplimiento, como mecanismos para afianzar el respeto a las reglas y a las leyes.
- Promover la formación del capital social requiere de un Estado facilitador (que incentive el capital social y el mejor uso de los recursos existentes a través de la educación), asociativista (que descentralice el poder y promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones) y estratega (que promueva la planificación participativa para elaborar criterios mínimos de política pública). El rol del estado es pues crítico en la formación y consolidación del capital social.
- Fomento de grupos sinérgicos entre el estado y la sociedad civil (alianzas público-privadas).
- Los impulsos provenientes de agentes externos a la comunidad (estado, iglesia, ONG, empresas, etc.) son muy importantes, a condición de que exista una mínima organización de base capaz de responder a esos impulsos.

Los enfoques y su evolución en Soluciones Prácticas - ITDG

En 1996 teníamos una hipótesis de trabajo: que el capital social era un elemento central para lograr el desarrollo económico local, y crear entornos innovadores, lo cual era más importante aún en el medio rural, ya que por la profundidad de la crisis económica, debido a los impactos del ajuste estructural de inicios de la década de los años 90, en las actividades agropecuarias, y por las consecuencias de la violencia política en la sociedad y en las organizaciones locales, era el tejido social de los espacios locales rurales uno de los capitales más debilitados, además de las carencias crónicas posibles de ser encontradas en este medio (ausencia de medios de comunicación, analfabetismo, emigración, etc.). Era importante el capital natural, los recursos naturales, el capital financiero, el capital físico (infraestructura, vías), el conocimiento y el capital humano. Pero nos parecía que de todos esos capitales, por las razones expuestas, uno de los más importantes era el capital social. Es decir, las organizaciones, las redes que forman esas organizaciones, las alianzas que tienen con otros tipos de organizaciones fuera de la localidad, y la capacidad que tienen para concertar sectores públicos y privados. En ese espacio de alianzas aparecían, como un actor fundamental, las municipalidades, por su legitimidad frente a la sociedad local para concertar y articular a las organizaciones e instituciones locales en torno al objetivo del desarrollo integral y productivo de la localidad, y por su autonomía económica y financiera para invertir recursos públicos en estos procesos de desarrollo económico y en la capacitación de los líderes comunales para su mejor participación en los mismos.

Esto, que para nosotros en 1996 era una hipótesis, ahora se acepta como una realidad. El capital social es un factor, un elemento central si queremos lograr el desarrollo económico. Estudios, investigaciones, encuestas realizadas en diferentes países que comparan diferentes tipos de desarrollo local, así lo demuestran.

Un aspecto complementario de nuestra hipótesis es que esos entornos innovadores en espacios rurales se podrían fomentar de mejor manera a través de la convocatoria municipal de alianzas público-privadas, que, en el lenguaje de la experiencia peruana, se llamó, de manera general, "iniciativas de concertación local para la planificación y gestión del desarrollo".

El desarrollo económico local fue concebido entonces como el incremento de las capacidades de las personas, de su libertad para ser protagonistas de su destino y de su desarrollo. En este enfoque las personas son los protagonistas y beneficiarios del desarrollo. Por lo tanto, las personas son el fin último del desarrollo y no el medio para llegar a éste¹⁶.

Coherentes con este enfoque, nos propusimos desarrollar un conjunto de experiencias en alianza con municipalidades rurales que quisieran crear entornos innovadores a la actividad económica y empresarial a partir de promover y el fortalecer el capital social de su territorio. Pero crear estos entornos innovadores basados en la producción del capital social implicaba la promoción de las alianzas de las instituciones, tratando que el desarrollo económico sea concebido como parte del desarrollo integral de la localidad y no como algo autónomo en sí mismo. El desarrollo concebido como el incremento de las capacidades y el de la libertad de las personas a decidir su destino, implicaba ser entendido como algo mucho más amplio que solo el desarrollo económico; y para que el desarrollo económico contribuyera a esta cuestión integral, debería estar enmarcado en una propuesta de mediano plazo. En estos esfuerzos innovadores nos parecía que era central el rol de las municipalidades como promotoras del desarrollo, y no tanto como ejecutoras del desarrollo, de proyectos productivos. El límite entre la promoción y la ejecución, según la realidad de cada zona rural, es muy difícil de diferenciar; pero el enfoque sigue siendo válido. Por ejemplo, las premiaciones municipales a la creatividad empresarial y a la innovación tecnológica que nuestros proyectos promovieron, tenían justamente ese objetivo de crear estos espacios y estos entornos innovadores como promotores de una visión empresarial nueva en las zonas donde se implementaban los proyectos a través de la creación de alianzas público-privadas que asumieron la conducción y liderazgo de estos concursos¹⁷.

¹⁶ Para un debate más profundo del tema a nivel local desde la experiencia peruana, revisar *Concertación: ¿un nuevo nombre para el desarrollo local? Del crecimiento económico al protagonismo de las personas*; Carlos FRÍAS; Revista Crónicas Urbanas, Año VI, No. 6-7, Centro Guaman Poma de Ayala, Cusco; 1998.

¹⁷ Ver al respecto el artículo *Inventando Tecnologías productivas en Comunidades Rurales del Perú*, de Alejandro Angulo en *Boletines Virtuales Thacana*, Julio 2003; <http://www.itdg.org.pe/publicaciones/pdf/Inventando%20tecnologias%20productivas.pdf>

En ese marco general, nos propusimos que este rol promotor de la municipalidad tuviera un marco institucional adecuado, y junto con las municipalidades y la asociación de productores, se crearon en varias municipalidades Oficinas de Desarrollo Económico (ODE), las cuales en otros casos asumían otro nombre. La estrategia incluía que haya una unidad física dentro de la municipalidad que se encargara de este tipo de actividad, no para que sea exclusiva de ella, sino para coordinar también dentro de la municipalidad un conjunto de áreas en función de esta perspectiva, y “transversalizar” el rol promotor de la municipalidad en el desarrollo económico local.

En el 2000, luego de nuestro primer proyecto en el tema, conceptualizábamos el desarrollo económico local como: *“Un proceso permanente donde el sector público y privado apuestan a desarrollar las ventajas competitivas de su territorio (municipio y/o mancomunidad) y acuerdan en forma concertada desplegar una serie de acciones encaminadas a promover el crecimiento económico, la iniciativa privada y la generación de nuevos empleos para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.*

Sin embargo, nos parece ahora más adecuado el concepto de desarrollo económico local al que arribó el primer encuentro nacional de iniciativas de desarrollo económico local, antes mencionado, que concibe el desarrollo económico local así:

“Es el proceso de transformación de economías y sociedades con la participación decidida y concertada de todos los actores locales, mediante la generación de capacidades, el fomento de emprendimientos empresariales y el aprovechamiento sustentable de los recursos locales para mejorar las condiciones de vida de la población”.

En este mismo evento se plantearon como elementos centrales, que dan contenido a este concepto, los siguientes aspectos:

- La voluntad política y el liderazgo del gobierno local en su función promotora.
- La vinculación con una visión de futuro del desarrollo local.
- La articulación con el plan de desarrollo local.
- La incorporación del enfoque de gestión integral y sostenible del territorio.
- El fortalecimiento de la participación ciudadana y de los procesos participativos de planeamiento, en particular del plan de desarrollo local concertado.
- La optimización de los recursos humanos, naturales y financieros disponibles en el ámbito local.
- La promoción de aptitudes y el cambio de actitudes para generar capacidades productivas y empresariales a todo nivel.
- El aprovechamiento de las ventajas comparativas y competitivas de la localidad.
- La mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población local.
- La captación y optimización de las inversiones públicas y privadas.
- La articulación a políticas regionales y nacionales (incorporar iniciativas locales y regionales, articular con equidad a mercados globales nacionales y regionales).
- El enfoque de cadenas productivas y la articulación urbano – rural.
- El fortalecimiento de las organizaciones locales y del asociacionismo municipal.
- La generación, mantenimiento y renovación de la infraestructura económica y productiva pública.

Otro de los aspectos abordados en el encuentro nacional fue la definición de los roles de las municipalidades en la promoción del desarrollo económico local. El resultado de los talleres permitió identificar los siguientes roles y funciones:

- Planificar el desarrollo económico local (DEL).
- Facilitar la asistencia técnica y capacitación.
- Normar los procedimientos para la promoción del DEL.
- Facilitar la articulación de la oferta y la demanda local.
- Implementar la estructura y funcionamiento del área de promoción del DEL.
- Facilitar el acceso a fuentes de financiamiento.
- Mantener la infraestructura económica productiva.
- Promover la realización de estudios de base para la promoción del DEL.
- Dinamizar las economías locales articulando los programas de asistencia social con la producción local.
- Facilitar y concertar la prestación de los servicios empresariales no financieros.

En cuanto a las acciones estratégicas que deberían ser abordadas para promover el desarrollo económico local, se plantearon las siguientes:

- Concertación de actores locales.
- Promover la construcción de identidades locales.
- Establecer alianzas inter-institucionales.
- Buscar nuevas alternativas de mercado e innovaciones tecnológicas.
- Generar incentivos para productores innovadores.
- Difundir y capacitar.
- Fortalecer institucionalmente el municipio (áreas DEL).
- Fomentar el fortalecimiento organizacional de los productores.
- Fomentar una cultura empresarial con responsabilidad social.
- Fomentar la consolidación de las organizaciones de base.
- Fomentar la cultura responsable de la ciudadanía.

Las experiencias sistematizadas ponen en evidencia la concepción integral del desarrollo, destacan la importancia de implementar estrategias multi-sectoriales que permitan integrar las actividades económicas, los actores y la institucionalidad del gobierno local en unidades territoriales de planificación y gestión, y promover de múltiples formas el fortalecimiento del capital social local.

Hasta aquí nuestra experiencia en la aplicación de estos dos enfoques, presentaremos a continuación nuestro último enfoque utilizado en el tema.

El Desarrollo Territorial Rural (DTR) como síntesis creativa de los dos enfoques anteriores para las áreas rurales

Este enfoque surge a partir de un análisis de los condicionantes del desarrollo rural, de la convergencia en las reformulaciones de las actuales estrategias de desarrollo rural por parte de países y de los aportes recientes de

¹⁸ Para el desarrollo de este enfoque vamos a usar la propuesta de Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú, sintetizada en su texto titulado *Desarrollo Territorial Rural*; RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, *Temas y Debates Rurales No. 1*; Marzo 2004; Santiago de Chile y en conferencia magistral dictada por Alexander Schejtman en Lima en 29 de Mayo del 2006.

las ciencias sociales y la investigación aplicada sobre el desarrollo rural¹⁸.

En este marco, el enfoque tiene los siguientes componentes:

- La incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo económico y social en áreas rurales, asumiendo que este territorio va más allá del espacio agrícola.
- La consideración de la heterogeneidad social de estos territorios, es decir tomar en cuenta no sólo las iniciativas de las familias rurales pobres, sino también las del conjunto de actores presentes en el espacio rural.
- Por lo tanto, las acciones destinadas a incrementar la productividad deben tener como destinatarios al empleo agrícola y no agrícola de las áreas rurales.
- El énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando incluso a la agro-industria y el agro-comercio como motores potenciales del desarrollo agrícola.
- La incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de implementación de las estrategias de este nuevo enfoque.
- La creciente relevancia del componente institucional (capital social) del desarrollo rural¹⁹.

Definición del DTR

“Definimos el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Op. Cit. Pág. 30).

Por lo tanto, el DTR tiene dos aspectos estrechamente ligados:

- La transformación productiva, que tiene por objetivo articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción en un espacio rural determinado.
- El desarrollo institucional (o el desarrollo del capital social de un determinado territorio), que tiene por objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres de los procesos y los beneficios de la transformación productiva.

Criterios operativos del enfoque de DTR

Para el diseño de estrategias de aplicación de este enfoque se debe tomar en cuenta los siguientes criterios operativos:

1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea.

Este primer criterio enfatiza la interdependencia de los dos componentes del DTR, es decir que la competitividad, su carácter sistémico, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos y las relaciones urbano-rurales son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, y alianzas entre agentes que se complementen para lograr objetivos compartidos a lo largo de la cadena productiva y en espacios de concertación público-privados.

Ambos elementos son indispensables para lograr la superación de la pobreza rural, ya que la transformación productiva, cuando es excluyente, no produce superación de la pobreza, y, por otro lado, existen cientos de proyectos de desarrollo rural que se han agotado en la promoción de la participación ciudadana sin ningún efecto sobre la pobreza, por no haber tenido en cuenta la transformación productiva.

¹⁹ En nuestra experiencia, la superación de la pobreza en áreas rurales de América Latina requiere de tres tipos de articulaciones: a) de las actividades económicas (agricultura, industria, servicios), b) de la articulación de sus espacios (urbanos y rurales) y c) de sus actores sociales y políticos relevantes (concertación público-privada).

2. Los programas de DTR deben actuar con un concepto ampliado de lo rural

Esto implica incorporar en el concepto del ámbito rural a los núcleos urbanos con los cuales las áreas pobres rurales tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos productivos o sociales relevantes para la superación de la pobreza²⁰.

3. Para el DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

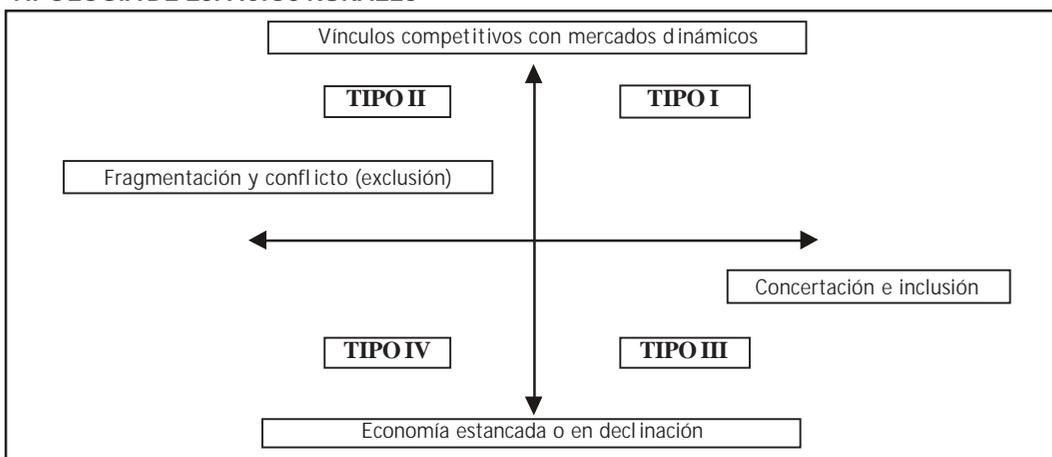
Es decir que no existe una definición a priori de lo que se entiende por territorio, sino que en cada experiencia particular los agentes del mismo establecerán qué espacio es el necesario para contener o delimitar las relaciones que establecen entre ellos a su interior y entre todos con el mundo externo, en función de proyectos y objetivos de desarrollo que deseen emprender. El territorio es pues una construcción social, imposible de ser determinado por variables geográficas o económicas. Es algo puramente instrumental acorde a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de desarrollo y se puede decir que su delimitación es hasta cierto punto arbitraria en términos físicos, políticos o económicos. Sin embargo, muchas veces estos territorios están previamente determinados y resultan evidentes sus fronteras (por ejemplo el territorio de comunidades de una misma raíz étnica o el territorio formado por las divisiones políticas sub-nacionales), pero aún en estos casos se requiere redefinir estos territorios en función de los objetivos de desarrollo que se quieran lograr.

4. Los programas DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios.

En este enfoque «el territorio como construcción social, supone concebir al territorio no como espacio físico 'objetivamente existente', sino como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades» (Op. Cit. Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, pág. 29).

Los diferentes enfoques y estudios de la realidad rural latinoamericana han propuesto diversas clasificaciones de espacios rurales²¹. Para los fines del DTR se plantea la siguiente tipología de los mismos, la cual es funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de DTR:

TIPOLOGÍA DE ESPACIOS RURALES



Fuente: Schejtman y Berdegué; Op. Cit. Pág. 35.

²¹ En el trabajo de Schejtman y Berdegué hay un amplio recuento de estos enfoques, especialmente para el Brasil y para el programa LEADER de la Comunidad Europea, que no estamos presentando en la presente síntesis por motivos obvios de espacio. Para el caso peruano ver el excelente texto de BERNEX, Nicole; Reflexiones sobre el territorio peruano; en «Los Andes y el reto del espacio mundo» (EDITORES: Jean-Paul Deler y Évelyne Mesclier); IFEA-IEP-Embajada de Francia, Lima 2004.

²⁰ Este aspecto, a pesar de no ser algo nuevo, adquiere mayor fuerza al ser recuperado en el marco de este nuevo enfoque. Para conocer en profundidad lo avanzado en el tema en la experiencia de Soluciones Prácticas – ITDG, ver FRÍAS, Carlos; «Pobreza Campesina: ¿sólo un problema rural?», Lima, 1995.

- **Territorios Tipo I:** Son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y logrado un desarrollo institucional (capital social) que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social. Son por lo tanto territorios que van en camino a la superación de la pobreza, y que gozan de dinamismo económico, productivo y tecnológico así como de los mecanismos institucionales y normativos para hacer que los beneficios del mismo lleguen a todos por igual, especialmente a los sectores sociales tradicionalmente excluidos de estos territorios.
- **Territorios Tipo II:** Son territorios con significativo crecimiento económico, pero escaso desarrollo institucional, por lo que se caracterizan por la fragmentación, el conflicto social y la exclusión de la mayoría de la población de los beneficios, a pesar de la presencia de empresas en los mismos.
- **Territorios Tipo III:** Son aquellos que tienen un gran desarrollo institucional, con identidad cultural fuerte, pero sin opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza. Su fortaleza institucional les permite que su población sobreviva, pero están en busca de los procesos y la transformación productiva que les permita lograr su despegue y crecimiento económico.
- **Territorios Tipo IV:** Son territorios en proceso de des-estructuración societal; es decir sin fortaleza económica, ni institucional, similares a aquellos que son afectados por la violencia política o conflictos bélicos.

5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.

Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar cierto tipo de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a las que los pobres accederán a través de su capital social de tipo *puntey escalera*, que los vincule con otros agentes económicos y sociales. Esta labor es una tarea ineludible del DTR.

6. Los programas de DTR deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza económica o material.

En términos económicos y productivos, existen importantes investigaciones y análisis de experiencias concretas que señalan diversas rutas para mejorar el empleo y los ingresos de los pobladores rurales. Estas rutas son:

- La vía agrícola, que sólo reduce la pobreza económica cuando se orienta a la producción más o menos intensa de bienes diferenciados y de mayor valor, que no tiene grandes economías de escala en su producción y que es intensiva en mano de obra. Requiere vínculos sustantivos con la industria y los servicios, y una mayor vinculación urbano-rural. La producción agrícola de productos básicos para el mercado local no tiene repercusiones sustentables en la pobreza rural.
- La vía del empleo rural no agrícola, que tiene un impacto especialmente relevante en el caso de las mujeres rurales. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de empleo se concentra en zonas rurales dinámicas, y se requiere que exista un claro impulso a la creación de micro y pequeñas empresas desde una dinámica y fuerte demanda, que hará sostenible el proceso.
- La vía de la migración. Es la vía de salida más inmediata de la pobreza económica, pero también puede promover el desarrollo local rural cuando va a través de las remesas que los emigrantes envían a sus lugares de origen, la cual en varios países latinoamericanos es bastante significativa. Sin embargo, normalmente quienes emigran tienen mayores niveles de capacitación, están en el rango salarial más económicamente activo y son sobre todo varones. Como consecuencia de esto último se des-estructuran núcleos familiares y quedan territorios con una muy alta proporción de niños y ancianos.
- Vías de redes de protección social, referidas a formas de apoyo comunitario a sectores más pobres en la comunidad.

Por lo tanto, el DTR debe diseñar y ejecutar sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, etc.) sin circunscribirse a una sola de estas vías descritas.

7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional.

Se entiende por arquitectura institucional a la estructura de regulación conformada por organizaciones e instituciones entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de una sociedad, así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas

formales están constituidas por leyes y los reglamentos (capital social estructural), mientras que las informales corresponden a las derivadas de costumbres, convenciones y patrones de conducta auto-impuestos (capital social cognitivo).

Se requiere una arquitectura institucional que facilite la cooperación para competir, lo que supone que los incentivos generados por los mercados y el gobierno incrementen las capacidades de hogares y comunidades rurales pobres para acrecentar la calidad y cantidad de sus activos físicos, humanos, naturales, financieros y sociales, para mejorar sus condiciones de vida en un ambiente competitivo. En este proceso los “contratos” formales e informales (espacios de concertación) son claves, ya que son mecanismos institucionales orientados a enfrentar las fallas del mercado y los costos de transacción necesarios en estos procesos. Sin embargo, para que estén orientados a beneficiar también a los pobres, se requiere afianzar sus derechos de propiedad, empoderarlos, mejorar su acceso a la información y distribuir mejor los riesgos, así como un sistema legal no discriminatorio y la presencia de arbitrajes confiables y accesibles para todos.

Sin embargo, en términos institucionales todavía persiste la discriminación étnica, la falta de derechos ciudadanos, una aplicación sesgada de la justicia, etc.; todo lo cual hace necesaria la acción colectiva para superar estas trabas y mejorar el funcionamiento de las instituciones y de la sociedad en general. Esta acción colectiva no sólo mejora las condiciones de vida, sino que también modifica las relaciones de poder, profundiza la democracia y expande la ciudadanía, pero requiere la existencia o desarrollo de capacidades en el capital humano y social de la comunidad, las cuales surgen de procesos de aprendizaje social que requieren un tiempo suficiente de maduración. Por lo tanto, estas estrategias de acción colectiva requieren organizar sus objetivos con un criterio de progresividad, de menor a mayor complejidad y se necesitan políticas que tomen en cuenta este elemento temporal en estos procesos.

Sin embargo, la acción colectiva no asegura en forma automática la distribución equitativa de oportunidades y beneficios entre los distintos grupos sociales, la experiencia muestra que por lo general estos se distribuyen siguiendo los mismos patrones tradicionales. Si se quiere modificar esos patrones distributivos, éste tiene que ser un objetivo explícitamente planteado y requiere de estrategias específicas para lograrlo.

Para que la acción colectiva mejore las condiciones de vida de la población rural, se necesita una confluencia positiva de factores internos (valores, normas, sistemas de reglas formales, mecanismos para el cumplimiento de reglas y contratos, y un liderazgo adecuado), externos (comunicación y concertación intersectorial e interinstitucional, y vínculos con factores de sostenibilidad de la experiencia) y de contexto.

Una adecuada arquitectura institucional está relacionada con la presencia y calidad de cinco elementos:

- 1.- Atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas.
- 2.- Coordinación, pero también existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno (nacional, sub-nacional y local).
- 3.- Redes y formas asociativas entre gobiernos locales (asociaciones, mancomunidades, consorcios, etc.) para generar organizaciones de alcance regional capaces de enfrentar la transformación productiva, que por lo general sobrepasa las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en territorios rurales pobres.
- 4.- Organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil.
- 5.- Espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.

Las experiencias de planificación participativa en ámbitos rurales han ido ampliando las esferas del gobierno municipal, pasando de las tradicionales funciones referidas al ornato y los servicios, a la promoción del desarrollo integral del territorio, abarcando ámbitos como el desarrollo económico, la salud y la educación. La elaboración de estos planes en forma participativa puede constituirse en procesos de “aprendizaje adaptativo”, que implican la habilidad de entender las tendencias principales en términos de oportunidades y amenazas al desarrollo local, adquirir información útil y oportuna, implementar soluciones coherentes con las restricciones de los mercados y moldear las instituciones que afectan el desempeño económico.

La creación de instancias de concertación público-privadas constituye un elemento esencial de la nueva institucionalidad, y su desarrollo debe ser un elemento central de los planes de desarrollo, y en la conformación de redes y alianzas de mayor complejidad que institucionalicen las nuevas prácticas contractuales y la confianza entre los actores del desarrollo rural.

Sin embargo, el DTR plantea exigencias de capacidades e incentivos que muchas veces no pueden resolverse en el nivel municipal o local, por lo que las asociaciones, mancomunidades, redes municipales, y corporaciones público-privadas subnacionales o regionales son la respuesta a este nivel de problemas, aunque todavía carecen de estatus jurídicos o estos son aún bastante incipientes.

Esta arquitectura institucional compleja requiere de sistemas de información y comunicación que vinculen lo municipal/local con lo regional y nacional a partir de las ventajas que brindan las nuevas tecnologías de información (TIC). Sin embargo, su uso depende del avance que se haya logrado a nivel organizativo, ya que las TIC son un medio y no un fin en sí mismas.

La complejidad de la arquitectura institucional requerida para una gestión local participativa viable va a depender del grado de concentración de hábitat, la homogeneidad de los grupos sociales (es decir de la coincidencia de sus objetivos), los niveles de organización, y la calidad y cobertura de la infraestructura. Un territorio con menor concentración territorial, menor calidad y cantidad de infraestructura, socialmente heterogéneo y con bajos niveles de organización social, requerirá mayor complejidad en la arquitectura institucional necesaria para implementar programas de DTR.

8. Los programas DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

La percepción y valoración del corto y largo plazo en términos del desarrollo rural, es distinta entre los técnicos, las autoridades políticas y la población pobre. El DTR requiere articular las exigencias de las urgencias del corto plazo de la población pobre y de las autoridades políticas con el tiempo requerido para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo que por lo general abarcan una década. La construcción de una visión compartida de transformación y de los compromisos con ella relacionados, juega un papel clave, ya que con ésta la población gana una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de sus demandas inmediatas en etapas de procesos acumulativos de desarrollo.

Hasta aquí los elementos centrales de este enfoque nos ha servido principalmente para la etapa actual del trabajo en el tema del desarrollo económico local, pero ahora en espacios territoriales gestionados por asociaciones o mancomunidades municipales en áreas rurales de Perú, Ecuador y Bolivia.

El proyecto con mancomunidades y el enfoque del DTR.

Este proyecto se ejecutó con cuatro asociaciones de municipalidades rurales subnacionales, que involucraron a 19 municipalidades en Bolivia y Perú, y 13 parroquias en Ecuador. Estas son: la Asociación de Municipalidades de la Cuenca Alta del Chichipe, en Loja, Ecuador; la Mancomunidad de Municipalidades de Valle Grande, en Santa Cruz, Bolivia; la Asociación de Municipalidades de la provincia de San Ignacio, en Cajamarca, Perú; y, la Asociación de Municipalidades de la provincia de Moyobamba, en San Martín, Perú.

El proyecto tiene en cuenta los siguientes aspectos del contexto latinoamericano:

- Tradicionalmente las asociaciones de municipalidades (AM) o mancomunidades han jugado un papel muy importante como representantes políticos de los gobiernos locales frente al gobierno central. Sin embargo, en los procesos de descentralización en curso en el área andina, se les vislumbra como un posible actor clave para el desarrollo local, especialmente para las áreas más pobres y aisladas, en las cuales normalmente no llegan ni los programas del gobierno central ni las ONG, pero si están presentes los gobiernos locales (aunque compartiendo las precariedades propias de esas zonas). Sin embargo, las mancomunidades y las asociaciones de municipalidades pueden ser una alternativa a esta situación, si mejoran sus capacidades de facilitación y gestión de programas de capacitación y asistencia técnica para sus asociados.

- Los procesos de descentralización, ponen mucho énfasis a la normatividad y atribuciones particulares y específicas de los gobiernos locales, sub-nacionales y nacionales, buscando, en lo posible, que a nivel normativo no existan interferencias ni superposiciones de funciones y roles. Sin embargo, se ha puesto menos énfasis a un aspecto central para el éxito de los procesos de descentralización: la adecuada articulación en la práctica entre estos niveles de gobierno. La identificación y difusión de buenas prácticas de esta articulación entre los niveles de gobiernos locales y sub-nacionales en temas como: participación ciudadana, desarrollo económico local, gestión del riesgo a desastres y uso de las tecnologías de la información y comunicación, entre otros, resulta crucial de aportar en la mejora de estos procesos.
- Los pobladores de las zonas rurales tienen poca capacidad de influir en las decisiones políticas y normativas que los afectan directamente. Un medio posible para incrementar esta capacidad de influir en las políticas públicas se da a través de estas asociaciones o mancomunidades de gobiernos locales, con la condición de que las políticas de participación ciudadana en sus ámbitos de acción estén desarrolladas y arraigadas con amplitud. El proyecto busca aprender y comparar, en los tres países, bajo qué condiciones estas asociaciones de municipalidades pueden influir de mejor manera en los hacedores de políticas y bajo qué circunstancias pueden hacerlo como auténticos representantes de los más pobres de sus jurisdicciones.
- A nivel latinoamericano el crecimiento del movimiento asociativista municipal (especialmente a nivel sub-nacional) está relacionado con un nuevo tipo y concepción de gobierno municipal que emerge e identifica al gobierno municipal como promotor de desarrollo local y no sólo como prestador de servicios, y con jurisdicción únicamente en las ciudades capitales.
- Las Asociaciones de Municipalidades (AM) rurales o mancomunidades, representan una nueva institucionalidad donde el gobierno local asume una nueva postura, tratando de defender una posibilidad de gobierno en red, horizontal y concertador, apostando por un protagonismo en el marco de una visión integral de desarrollo. En esta perspectiva, las AM rurales son un elemento revitalizador del proceso de asociativismo municipal en América Latina, hasta ahora dominado por las asociaciones nacionales o de municipalidades asentadas en grandes ciudades de nuestros países. Las AM rurales representan una propuesta de desarrollo en términos de alianzas y manejo eficiente del territorio y los recursos locales, en la medida que las municipalidades no sólo deben ser únicamente proveedores de servicios, sino también promotores del desarrollo local, y facilitar la tarea de concertación de los diferentes actores.
- Desde nuestra experiencia, las AM rurales encierran nuevas capacidades locales, identidades y una revalorización y preocupación por lo local, en un escenario de globalización y homogeneización, donde la dimensión territorial del desarrollo se revalora. Por esto, el asociativismo municipal a nivel sub-nacional es una posibilidad de desarrollo en escenarios empobrecidos (como las áreas rurales), una muestra de solidaridad en la precariedad y una apuesta por valores democráticos.
- Las asociaciones de municipalidades y mancomunidades rurales se orientan principalmente a los siguientes aspectos:
 - Fortalecer la capacidad operativa de los gobiernos municipales (modernización de la gestión municipal, mejora en la prestación de los servicios, optimización y racionalización de recursos, etc.). Su herramienta principal es la capacitación y la asistencia técnica.
 - Influir para la formulación de políticas favorables a la descentralización.
 - Fortalecer la representatividad y gobernabilidad democrática de sus ámbitos a través de la promoción de políticas de participación ciudadana y vigilancia social en los gobiernos locales socios.
 - Fortalecer las capacidades locales, el capital humano y social de sus ámbitos de intervención.
 - Mejorar la gestión de la dimensión territorial del desarrollo local, a través de planes, proyectos e inversiones de alcance intermunicipal.

- Se organizan según diferentes ámbitos de intervención:
 - Político-Administrativo (provincias y departamentos).
 - Cuencas hidrográficas.
 - Corredores económicos.
 - Temas de interés común (Asociación de Municipalidades impactadas por la Minería, Red de Municipalidades Rurales, Municipalidades de puertos, etc.).
- Un problema central es su sostenibilidad en varios campos:
 - Institucional (evaluaciones participativas de capacidades organizacionales municipales pueden ser herramientas útiles para este propósito).
 - Financiera (trabas legales y económicas en zonas rurales para actuar de manera conjunta varios gobiernos locales).
 - Cultural (se requiere de un cambio en la cultura política que se comparte. No es suficiente planes de desarrollo organizacional o estratégicos, es necesario compartir valores y cambiar comportamientos ético-políticos y sociales).

Las preguntas principales a las que el proyecto intentó responder fueron las siguientes:

- 1.- ¿En qué medida, bajo qué condiciones y en qué aspectos las Mancomunidades (MM) pueden ser instrumentos del desarrollo territorial rural?
- 2.- ¿En qué medida y bajo qué condiciones las MM pueden promover políticas de participación ciudadana e inclusión social en sus municipalidades socias?
- 3.- ¿En qué aspectos hay similitudes y diferencias en los marcos legales y cómo podrían influir en el accionar de las MM?
- 4.- ¿Cuáles han sido las formas y estructuras organizativas y funcionales en las MM para brindar servicios y desarrollar capacidades en las municipalidades socias? ¿Cuáles han sido las más eficientes y por qué?
- 5.- ¿En qué medida la práctica y las percepciones sobre la política en los participantes de las MM expresan una nueva cultura política?

Algunos aprendizajes iniciales producto de la sistematización de las experiencias del proyecto

Al momento de producir este documento, estamos terminando la sistematización del proceso de consolidación institucional de las asociaciones de municipalidades (AM) rurales con las que trabajó el proyecto. A continuación presentamos algunos aprendizajes iniciales producto de esta sistematización²²:

- Una primera y necesaria comprobación es que bajo la denominación de asociación o mancomunidad se alberga a asociaciones de distinta naturaleza, hecho que nos remite a la complejidad del fenómeno. Comprobamos que se trata de asociaciones que responden a necesidades distintas, que asumen formas y características particulares, aunque siempre bajo la premisa de apostar por un trabajo sumado, en la búsqueda de superar las limitaciones de municipalidades con pocos recursos y escaso personal, en un escenario donde la delegación de funciones y descentralización de competencias hacia niveles inferiores de gobierno, o directamente la “no acción” de las instancias centrales en algunas áreas, ha incrementado la necesidad de los niveles inferiores de generar experiencias creativas e innovadoras, para resolver problemas públicos.
- Las experiencias sistematizadas nos remiten a la centralidad del diseño institucional municipal, y la autonomía administrativa y económica determinados por el marco jurídico en estos tres países. En todos los casos se establece la relación de la municipalidad con el desarrollo local y, más allá de las deficiencias y diferencias de la normatividad, estamos ante un proceso donde se busca pasar de ser órganos adminis-

²² Tomado del primer avance de sistematización a cargo de Max Watanabe.

trativos burocráticos a verdaderos órganos de gobierno local. En este esfuerzo las AM rurales parecen cumplir un rol fundamental en el desarrollo de las capacidades de funcionarios, autoridades y líderes sociales. Para ello, se vienen sentando las bases políticas y materiales, habiendo mejoras en las partidas, crecimiento de las transferencias, con distintos grados por países, y también mayores espacios para la participación ciudadana.

- Otro aspecto a considerar tiene que ver con las notables transformaciones que han redefinido las características de la sociedad rural. Estas transformaciones (de índole demográfica, económica, política e institucional) han hecho evidente, más que nunca, “*la estrecha interdependencia del mundo rural con el resto de la economía y con el medio urbano en particular*”²³. Es por ello que existen mayores necesidades de articulación, de tal forma que aun para el caso de las poblaciones rurales más lejanas es posible identificar crecientes niveles de interconexión con grandes ciudades.; y, en la lógica de la globalización, aun con mercados remotos. Creemos que esto guarda estrecha relación con el papel de articulación e intermediación al que aspiran las asociaciones.
- Los momentos principales del proceso de las AM rurales están marcados por sus primeros e iniciales intentos de formalización, de fortalecimiento de sus capacidades organizativas, de afianzamiento y reconocimiento, de consolidación de alianzas y metas, y por la constante búsqueda de recursos para su sostenibilidad. Partiendo de la identificación de las necesidades para el asociacionismo, ha sido necesario comprometer la voluntad política de todas las autoridades. Ello a veces ha estado dificultado por su cambio periódico y representa una constante amenaza para la sostenibilidad. Consolidada la decisión política, se ha buscado, en todos los casos, definir con precisión cuáles son las metas de la nueva institución, establecer los estatutos y la visión de la AM rural, diseñar las modalidades más adecuadas para el funcionamiento, y finalmente vislumbrar un momento de “apertura” hacia la sociedad civil y el reto de liderar el desarrollo territorial. En un primer momento han aparecido las limitaciones de recursos, pero también soluciones creativas como –en el caso del Perú– la cesión periódica de técnicos de las municipalidades socias para tareas de apoyo de la mancomunidad.
- Existen diferencias entre los marcos legales en las tres realidades del proyecto. En Bolivia existe una ley y un reglamento que favorece el funcionamiento de las mancomunidades como instancia de desarrollo, reconociendo su capacidad organizativa, funcional y financiera. En el Perú no existe este marco legal y las asociaciones o redes constituidas se basan en el derecho constitucional de la libertad de asociación y se rigen por el código civil en calidad de asociaciones civiles sin fines de lucro. Las formas de organización de las asociaciones se basan en esquemas territoriales con particularidades de trabajo por ejes y/o temas, así encontramos municipalidades asociadas por cuenca, corredores económicos, etc. En Ecuador la situación es muy parecida a la de Perú, pues se carece de un marco legal que considere integralmente a las asociaciones o mancomunidades. Se ha observado que puede existir el asociativismo pese a que no exista un marco legal favorable, y que su existencia puede ser un factor que promueva la modificación o dación de nuevas leyes, si es que cobra la suficiente importancia social y hace las propuestas adecuadas. Esto ha dejado el curso de estas experiencias a la voluntad o a la convicción de los alcaldes, quienes tienen el mayor poder de decisión, en tanto no se ha institucionalizado la asociación.
- En términos generales, en todos los casos la principal percepción que se recoge de los actores es que ha sido una experiencia enriquecedora que ha despertado la conciencia de trabajo articulado, participativo y planificado. Aunque no ha sido posible plasmar, tal vez por el espacio corto de tiempo de las experiencias, plataformas que unifiquen a toda el ámbito en torno a atender las necesidades más sentidas y a promover el desarrollo integral, sustentable y que institucionalice a cada AM como la entidad que lidere esta propuesta, se constata el papel jugado por cada asociación de apoyo a sus municipalidades socias para la realización de una gestión más efectiva: se reconoce la utilidad práctica de la experiencia de asociativismo municipal por sus resultados tangibles en tanto optimizaron la gestión municipal, elevaron el nivel de sus

²³ PÉREZ, Edelmira. «Hacia una nueva visión de lo rural». En: *Una Nueva Ruralidad en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires. 2001. p.18.

técnicos y el manejo de herramientas. Así también, se ha dado un desarrollo de capacidades tanto técnicas como conceptuales que son la base para una mejor comprensión del asociativismo municipal como herramienta para el desarrollo sostenible basado en la participación informada y concertada, y se ha colocado en agenda, para el mediano plazo, una verdadera aplicación de los enfoques de desarrollo territorial y promoción del desarrollo económico local, enfoques a los que son permeables y que ya aparecen insinuados en sus estatutos.

Segunda parte

EXPERIENCIAS DE
DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL, UNA PERSPECTIVA DESDE EL ASOCIATIVISMO MUNICIPAL, CASO DE LA MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS «VALLEGRANDE»

Laurenz Romero

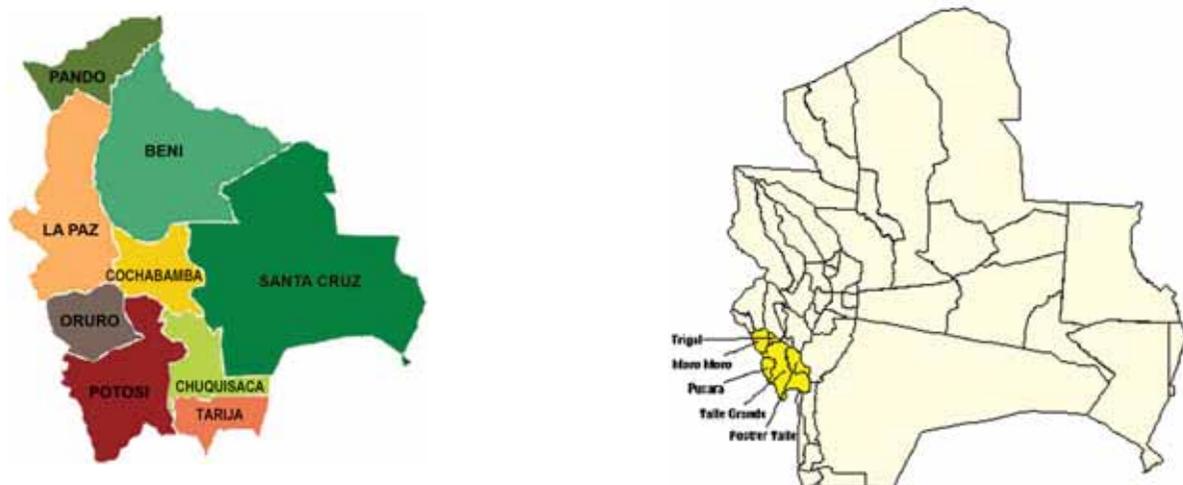
GNTP Bolivia. Grupo Nacional de Trabajo para la Participación

1. El contexto general

El proyecto se establece en la región de los Valles Cruceños, ubicada en la parte occidental del departamento de Santa Cruz, en Bolivia. La región presenta, en su mayor superficie, una predominante topografía montañosa, con altitudes que van desde los 500 hasta los 3.092 m.s.n.m.; sin embargo, el 84% de su territorio se encuentra entre 1.000 y 2.500 m.s.n.m. Esto hace que la zona presente una variabilidad de ambientes climáticos en distancias cortas, reflejando un mosaico de microclimas que van desde muy secos a muy húmedos o un clima predominantemente templado. La actividad económica principal es la agropecuaria, de la cual depende la dinámica socioeconómica.

En esta región se encuentra la Mancomunidad de Municipios «Vallegrande» (MMV), conformada por seis municipios, cinco de los cuales son de escasa población (Quirusillas, El Trigo, Moro Moro, Pucará, Postrevalle) y uno (Vallegrande) que interviene como municipio articulador del espacio territorial de la mancomunidad. Es precisamente en este espacio territorial y en el marco institucional de la mancomunidad, que interviene el proyecto, ampliando algunas acciones en el conjunto de la región. La mancomunidad representa el 55% de los municipios que conforman la región, la cual aglutina a 11 municipios.

GRÁFICO 1: UBICACIÓN DEL PROYECTO EN BOLIVIA



La región de los Valles Cruceños presenta características ambientales, socioeconómicas e institucionales, así como problemáticas y potencialidades que son más o menos homogéneas. Es una de las regiones más deprimidas del departamento en términos de desarrollo económico, pues tiene un PIB anual per cápita regional de US\$ 1.592, mientras que la capital del departamento tiene un PIB per cápita de US\$ 3.664, frente a US\$ 2.300 del PIB per cápita nacional. Por otro lado, presenta un índice de desarrollo humano de 0,476, considerado como uno de los más bajos del departamento, con dos tercios de la población con necesidades básicas insatisfechas concentrada mayoritariamente en el área rural y dedicada en gran parte a la agricultura. La pobreza es el principal problema de la región: 66,15 % de la población es estructuralmente pobre.

Los Valles Cruceños tienen una superficie de 12.855 Km², que representa el 3,46% del territorio departamental, dividida política y administrativamente en provincias y secciones de municipios. Incorpora tres provincias: Vallegrande, que aglutina a 5 municipios; Florida con 4 municipios; y Caballero con 2 municipios. La MMV territorialmente ocupa la provincia Vallegrande, más el municipio de Quirusillas de la Florida. Las principales características de la MMV son:

Población e indicadores de bienestar y pobreza: La población de la MMV según el censo nacional del 2001 es de 29.437 habitantes, de los cuales un 57,2% corresponden al municipio Vallegrande, cuya capital del mismo nombre, tiene la clasificación de centro urbano, pues cuenta con mayores servicios y condiciones económicas. A los demás municipios se los clasifica como áreas rurales y municipios de escasa población, con un promedio de población por municipio de 2.524 habitantes aproximadamente. Según proyecciones al 2006, la población total de la MMV llegaría a 30.211 habitantes, aspecto que no presenta un cambio significativo en su crecimiento poblacional.

Las condiciones de vida de la población rural presentan deficiencias en la disponibilidad de servicios básicos, bajos niveles de acceso a la educación, inadecuada atención de salud, entre otros. Existe una diferencia marcada en la relación campo-ciudad en términos de bienestar. El 16,2% de la población urbana (localidad Vallegrande) es considerada pobre y un 82% en el área rural presenta esta misma condición. Entre 1992 y 2001 el índice global de necesidades básicas insatisfechas se habría reducido en un 18% debido a una mejora en los niveles de acceso y calidad de la educación y la salud, y no por una mejora en los niveles de producción, empleo e ingresos.

Los municipios de la MMV presentan índices de desarrollo humano caracterizados como «bajos» a excepción de los municipios de Vallegrande y El Trigal definidos como «moderados». Los municipios de Pucará y Postrevalle, presentan los índices más bajos de desarrollo humano, con el 0,559 y 0,523 respectivamente, como se observa en el cuadro y gráfico siguientes:

Categoría ranking nacional	Municipios	IDH
42	El Trigal	0,632
146	Moro Moro	0,561
151	Pucará	0,559
211	Postrevalle	0,523
139	Quirusillas	0,563
18	Vallegrande	0,673

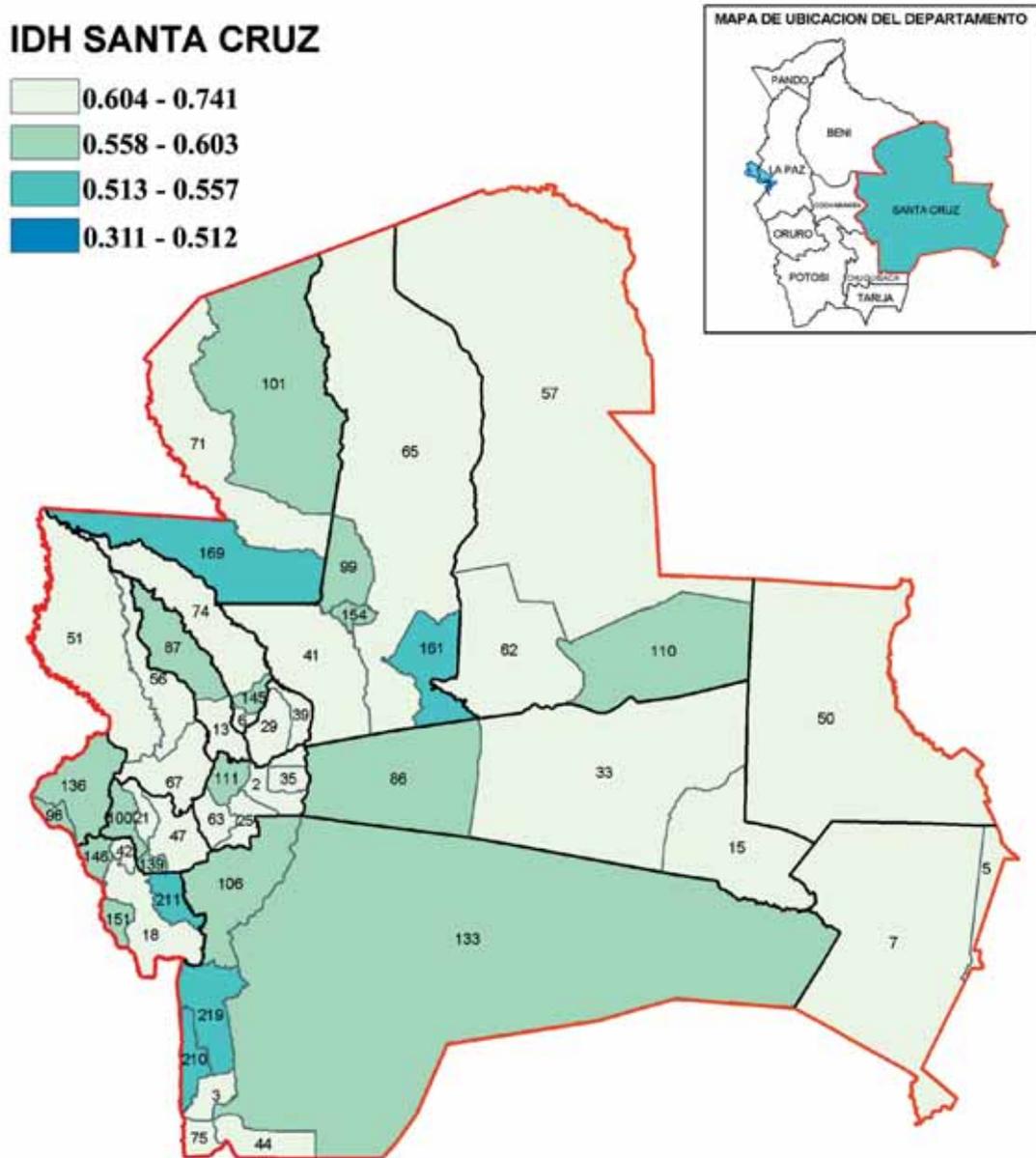
Principales características de la dinámica económica y sistema de soporte: Los ingresos de la población de los municipios rurales dependen en gran medida de la actividad agrícola bajo un sistema de producción semi intensiva y una ganadería extensiva que incorpora cría de ganado y animales menores como una actividad complementaria, sumada a otras fuentes de empleo temporal.

Las unidades económicas productivas son principalmente fincas familiares de producción agropecuaria,

con superficies de tierra cultivable menores a 10 Has. por familia, en las que se cultivan granos, tubérculos y frutales en pequeña escala. Los cultivos de mayor importancia y cuyos excedentes son comercializados, son maíz, papa, trigo, maní, avena, hortalizas y frutales como durazno, manzana, ciruela y chirimoya. Se distinguen tres tipos de sistemas de producción en la mancomunidad: un sistema de producción hortícola intensiva y ganadería pequeña de apoyo; un sistema con agricultura semi mecanizada y tracción animal, y ganadería extensiva con ordeño temporal; y un sistema de ganadería familiar con agricultura de subsistencia.

Los problemas agropecuarios presentan un marcado decaimiento de la productividad como consecuencia de un mal manejo de los recursos naturales (sobrepastoreo, desbosque, degradación del suelo, contaminación por excesivo uso de agroquímicos), provocando una descapitalización constante de la unidad económica y una disminución mayor en los niveles de rentabilidad.

GRÁFICO 2: IDH EN EL ÁMBITO DEL PROYECTO



En relación a la comercialización y mercadeo de la producción agropecuaria, no existe en la mancomunidad un sistema de centros de acopio ni un sistema de venta asociada que les permita modificar la relación de oferta y demanda, y por consiguiente lograr la mejora de precios. Existe una intermediación en la cadena de comercialización a la cual están expuestos los productores, exceptuando de alguna manera la comercialización de la papa, en la que algunos productores realizan la venta directa al consumidor. El principal mercado de la producción de la mancomunidad es la ciudad capital del departamento de Santa Cruz (más de 1 millón de habitantes) y en menor medida la capital del departamento de Cochabamba; ejes en los que gravita la economía de la región. La localidad de Vallegrande y otros centros urbanos inmediatos, se transforman en centros de recepción de la producción en menor escala.

Orientación de la inversión pública municipal y capacidad institucional: El estudio de evaluación de impacto de la inversión pública municipal realizado en el marco del proyecto, establece que en los últimos 10 años la inversión ha estado orientada en un 78,65% al área social (salud y educación, deporte, cultura y agua potable); un 18,82% destinada a infraestructura productiva básica y apoyo a la producción; y un 2,53% descrita como multisectorial. El área del desarrollo económico ha recibido menor atención de la inversión pública municipal, lo que explica y define de alguna manera el rezago y la falta de competitividad en la dinámica económica de la región.

La gestión pública municipal presenta debilidades en los municipios de la mancomunidad (desde el punto de vista de una gestión autónoma), debido a la insuficiente capacidad institucional de los gobiernos municipales y a los escasos recursos humanos, técnicos, materiales y financieros para abordar los retos que supone el desarrollo municipal integral. Una de las principales limitaciones es la escasa asignación presupuestaria en gastos de funcionamiento.

Niveles de competitividad: El 62% de la población en edad de trabajar está dedicada a la actividad agropecuaria, caza y silvicultura, seguida de una población relacionada con la educación (8,92%), industria manufacturera (7,73%), comercio (6,88%), construcción (6,24%) y el resto en actividades varias (8,23%). Esto determina que la actividad predominante es la agropecuaria. La alternativa para potenciar el desarrollo agropecuario es el incremento de la productividad y la diversificación productiva, incluida la promoción del turismo como actividad emergente en el territorio de la mancomunidad.

Entre las variables que afectan a la competitividad en el territorio de la mancomunidad, se definen: la capacitación de recursos humanos; la organización empresarial y asociativa; la promoción económica local y mancomunada; la infraestructura de transporte y articulación territorial; la investigación y el desarrollo tecnológico; la ampliación de la generación y cobertura de la energía eléctrica; el saneamiento de tierras; y la equidad social y oportunidad de acceso a servicios. Aspectos que, siendo atendidos, revertirían la actual situación socioeconómica de la región.

2. La experiencia

2.1. Contexto inicial

El desarrollo económico local en el marco del proyecto, es una premisa que a través de los gobiernos municipales (como promotores del desarrollo local), en interacción con la sociedad civil, contribuye al establecimiento de iniciativas de reducción de la pobreza. Esto, sin embargo, requeriría previamente del fortalecimiento y desarrollo de capacidades de los gobiernos municipales miembros y de la propia MMV (como instancia que las aglutina) para poder abordar de mejor manera este proceso e institucionalizar el tratamiento del desarrollo económico. Esta finalidad ha orientado la definición de objetivos y acciones emprendidas, los mismos que desarrollaremos en el presente documento de sistematización.

*La pobreza en zonas rurales tiene como base las precarias condiciones económicas productivas, un escaso desarrollo institucional y una deficiente capacidad de gestión concertada de sus actores sociales, por tanto, un proceso de **institucionalización** del desarrollo económico local en la MMV, pretende abordar la problemática de la restringida capacidad de los actores públicos y privados de zonas rurales (particularmente de los gobiernos*

municipales) para asumir roles y competencias en la mejora de la calidad de vida de la población, y promover una gestión eficiente y adecuada del territorio rural en el marco de las reformas del estado y globalización de los mercados.

En el área territorial de la MMV, a inicios del proyecto no se da cuenta de experiencias sistemáticas de promoción del desarrollo económico desde el accionar de los gobiernos municipales, ni desde la mancomunidad de municipios, así como tampoco de políticas y estrategias que definan y orienten el accionar de éstas desde una visión mancomunada o regional. Asimismo, la MMV no incorpora una unidad técnica-operativa específica en este tema, sino que desarrolla iniciativas de apoyo a la producción de manera muy aislada.

Algunos factores coyunturales facilitaron abordar el tema, como el Diálogo Municipal Bolivia Productiva (2004) y el proceso de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional (PEDER) en el marco de un trabajo interinstitucional del cual llega a ser parte el proyecto desde sus inicios. Asimismo, existen aspectos normativos como la Ley del Diálogo Nacional que transfiere fondos económicos a los gobiernos municipales y orienta la inversión pública en la promoción de infraestructura productiva. Se incorpora el Impuesto de los Hidrocarburos (IDH) como un marco normativo que tiene efecto catalizador de nociones previas a las acciones del proyecto.

2.2. Tema eje

La presente sistematización se circunscribe a las iniciativas llevadas a cabo por el proyecto «Fortaleciendo la capacidad municipal para incrementar la participación ciudadana y el desarrollo económico local en las áreas rurales de Ecuador, Perú, Bolivia», en el proceso de fortalecimiento organizacional de la Mancomunidad de Municipios Vallegrande - MMV.

El eje temático se establece como:

«Experiencia del proceso de institucionalización del desarrollo económico local en el marco interinstitucional y territorial de las asociaciones de municipalidades, caso de la MMV, aciertos y desaciertos de acciones emprendidas y desafíos».

2.3. Objetivos

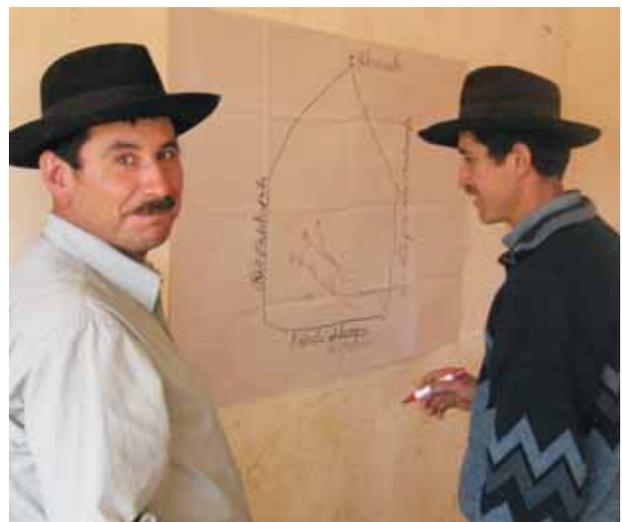
Los objetivos planteados para el tema del desarrollo económico local fueron los siguientes:

Objetivo general

Incorporar el tratamiento del desarrollo económico local desde el accionar de las instancias públicas.

Objetivos específicos

- Que los gobiernos municipales definan políticas y estrategias de desarrollo económico local, articuladas a un contexto y dinámica regional como la de los valles cruceños, dado el concepto de que algunos problemas o limitantes deben ser tratados más allá de lo local.
- Que la MMV incorpore una instancia de tratamiento y promoción del desarrollo económico local, para luego realizar acciones a favor de sus municipios miembros.
- Desarrollar capacidades en organizaciones económicas productivas, con la finalidad de articular una relación abierta con el gobierno municipal para tratar asuntos de promoción del desarrollo económico local.



2.4. Líneas de trabajo realizadas

En función a los objetivos se desarrollaron las siguientes líneas de trabajo:

- 2.4.1 Fortalecimiento del proceso del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños.
- 2.4.2 Apoyo al proceso de definición de políticas y estrategias de desarrollo económico en los gobiernos municipales de la región.
- 2.4.3 Implementación del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y desarrollo económico local» dirigido a representantes de organizaciones económicas-productivas campesinas de la mancomunidad.
- 2.4.4 Desarrollo y constitución de la Unidad de Desarrollo Económico en la estructura orgánica de la MMV.

3. El desarrollo económico local según líneas de trabajo

3.1. Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños

3.1.1. Objetivo

Surge la necesidad de los gobiernos municipales miembros de la mancomunidad de establecer, de manera concertada con los actores (funcionales y territoriales), políticas y estrategias de desarrollo económico, que permitieran luego promover acciones bajo un enfoque de alianzas público-privadas. Se hacía importante que estas políticas en DEL respondan a las condiciones y dinámicas de una realidad que va más allá de lo local, en este caso, la dinámica regional de los valles cruceños.

Considerando esta situación, el proyecto se incorpora desde sus inicios en la iniciativa de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional (PEDER), emprendimiento nacido de un acuerdo interinstitucional promovido por diversas instituciones, que luego adopta el nombre de Comité de Apoyo Institucional a la Mancomunidad de Municipios «Valles Cruceños».

Con acompañamiento del proyecto, esta alianza para el proceso de formulación del plan parte del objetivo de *promover la formulación e institucionalización de políticas y estrategias de desarrollo económico a nivel municipal y regional, con la finalidad de que los gobiernos municipales se articulen al contexto y dinámica regional-departamental, bajo una visión integral, inclusiva y participativa, considerando el enfoque de cadenas productivas.*

En el proceso de formulación, el PEDER se define como un medio para facilitar y viabilizar acciones de promoción económica-productiva a través de alianzas público-privadas concertadas; que permita la orientación de las inversiones y la implementación de programas y proyectos productivos de impacto regional, creando condiciones que permitan el acceso a los mercados de los grupos de productores o sectores menos favorecidos, aprovechando las condiciones y oportunidades existentes.

A la vez, ha incorporado objetivos específicos como *establecer un espacio de concertación entre actores públicos y privados* que facilite la ejecución de un *plan de inversiones* resultante del proceso, aspecto que luego se denominaría la Agencia de Desarrollo Económico Regional, de la cual detallaremos su condición actual más adelante.

3.1.2. Enfoque

La premisa básica es desarrollar y aplicar un enfoque de sostenibilidad e institucionalidad del PEDER, cuyo proceso de formulación sentaría bases para las alianzas público-privadas. Para ello se pone de manifiesto en la práctica la realización de eventos de socialización del proceso; motivación a través de charlas de actores que ya han desarrollado acciones de promoción en DEL; eventos de capacitación; encuentros de análisis y construcción participativa de elementos del plan; encuentros de socialización y validación de resultados.

Estos criterios y acciones han sido desarrollados desde un concepto de trabajo en red/ plataforma interinstitucional, específicamente con el Comité de Apoyo Institucional desde el cual se aunó esfuerzos técnicos, logísticos y financieros.

3.1.3. Participantes involucrados

Durante el proceso de formulación del PEDER han participado tres tipos de actores: 1) gobiernos municipales, 2) organizaciones funcionales como las de tipo económicas productivas locales, y territoriales como las OTB's y los Comités de Vigilancia a nivel de los municipios, 3) Organizaciones e instituciones públicas y privadas locales y externas.

3.1.4. El proceso seguido

El proceso de formulación del PEDER de los Valles Cruceños ha tomado como base la guía metodológica propuesta por el Proyecto de Inversión Rural Participativa (PDCR II) dependiente del Viceministerio de Participación Popular/Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. La aplicación fue adaptada a la situación regional incorporando elementos propuestos por el Comité de Apoyo Institucional. El proceso ha tenido las siguientes fases y acciones principales:

a. Organización y socialización del proceso

Esta primera fase se caracteriza por haberse conformado una plataforma de trabajo interinstitucional para la formulación del PEDER. A partir de ello se delinea y estructura todo el trabajo a realizarse. A la vez comprende una instancia de socialización y capacitación con la finalidad de incluir mayor cantidad de actores locales al proceso.

Preparación del proceso

De diciembre 2003 a abril 2004 se establecen los acuerdos interinstitucionales, concluyendo con el establecimiento del Comité de Apoyo Institucional a la Mancomunidad de Municipios «Valles Cruceños». Luego se define la delimitación del área de intervención del PEDER. Específicamente, se pretende concentrar acciones, compatibilizar e integrar proyectos existentes en dirección a los siguientes objetivos:

- Enfrentar la primera fase de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo de la Mancomunidad de los Valles Cruceños.
- Iniciar el diálogo con agentes económicos para identificar los potenciales productivos y oportunidades económicas así como limitaciones y cuellos de botella que frenan la inserción de la producción regional en los mercados.
- Generar espacios de concertación público-privado.
- Validar metodologías, propuestas y mecanismos de gestión disponibles o en elaboración.
- Institucionalizar órganos de promoción y desarrollo económico-productivo, en la región de los Valles Cruceños.

El Comité de Apoyo Institucional se conforma con diversas instituciones públicas y privadas, entre ellas: el Proyecto de Inversión Rural Participativa (PDCR II) del Viceministerio de Participación Popular; el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de la Prefectura Departamental de Santa Cruz; el Proyecto EXPIDER del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios/BID; el Instituto de Capacitación del Oriente (ICO); la Mancomunidad de Municipios «Valles Cruceños»; el Centro de Investigación de Agricultura Tropi-



cal (CIAT); el Comité Interinstitucional del Municipio de Comarapa; PRECONAT; la Mancomunidad de Municipios de Escasa Población «Vallegrande» representada a través de la Gerencia, en alianza con el proyecto, representado por el Grupo Nacional de Trabajo para la Participación (GNTP).

Sensibilización y/o socialización

La sensibilización tuvo un conjunto de actividades de difusión sobre la importancia del proceso y participación de actores públicos y privados en la elaboración del PEDER. Se han realizado una serie de actividades (talleres, entrevistas, visitas, cartillas, etc.), incorporándose a esta iniciativa encuentros programados de visitas de personalidades (entre consultores externos y autoridades de ayuntamientos españoles) cuyo objetivo fue explicar e informar la importancia, potencialidades y resultados posibles con una planificación estratégica regional a partir de un intercambio de experiencias. Esto facilitó ampliar la participación de actores públicos y privados, especialmente de organizaciones productivas.

b. Profundización del diagnóstico

El objetivo del diagnóstico fue recopilar y sistematizar información existente de sectores productivos y de servicios en la región, y así proporcionar insumos para la identificación y concertación de ejes estratégicos, su potencial y su estrategia de fortalecimiento. El diagnóstico pretendió profundizar, proporcionar y triangular información sobre las capacidades y vocaciones productivas. Esto tuvo dos etapas marcadas: recopilación de información; y sistematización y validación de información.

Debido al origen diverso de la información, ésta ha sido sistematizada a nivel municipal, provincial y regional, estandarizando criterios y variables que permitan tener una lectura comprensible para los diferentes actores involucrados. A su vez, los datos encontrados han sido validados parcialmente con actores claves durante la realización de los talleres sectoriales y cruzando información de diferentes fuentes para contar con información más real.

c. Formulación del plan con visión regional

Esta fase incorporó una serie de acciones, las cuales se han definido como:

Análisis e identificación de ejes estratégicos de desarrollo económico:

La identificación de ejes estratégicos es central para el PEDER. El equipo técnico ha orientado el método en eventos de sensibilización, incorporando criterios de cobertura mayor a lo municipal, potencialidad existente, niveles de competitividad a nivel regional y nacional, generación de ingresos, empleo/mano de obra utilizada, sostenibilidad, entre otros; que permiten definir un rubro bajo la categoría de lo estratégico.

La identificación de los ejes estratégicos ha tenido dos ámbitos:

- Análisis técnico: 1) Análisis técnico de los rubros económicos-productivos considerando su situación actual, aporte al producto interno bruto, cobertura, población económicamente activa, crecimiento, valores de la producción, uso de insumos locales, etc.; 2) Análisis e identificación de ejes estratégicos en función a potencialidades, limitaciones, oportunidades, condiciones competitivas, clima, recursos, etc.
- Identificación por actores locales: Esta instancia se alimenta del diálogo municipal «Bolívia Productiva», promovido por el gobierno. Es asumida y liderada en la región por la gerencia de la MMV y el proyecto. En las mesas de diálogo municipal los actores han identificado rubros o negocios estratégicos a nivel municipal, en base a variables de interés local. Esto sirvió de insumo para definir rubros y negocios estratégicos a nivel regional.

Priorización de ejes estratégicos, construcción de visión compartida y estrategia de ejecución del plan:

La priorización se realizó en «Mesa Mancomunada» el 1 de octubre del 2004, en la localidad de Vallegrande, con 11 representantes de municipios de la región de los Valles Cruceños. La modalidad consideró una instancia de socialización de los hallazgos obtenidos en la fase de diagnóstico (análisis técnico y los resultados de los ejes priorizados en las Mesas de Diálogo Municipal Productivo); y una instancia de definición en la que representantes de cada municipio eligiera tres ejes de mayor importancia. Primero a nivel municipal, los

cuales fueron valorados y ponderados en el nivel regional, seleccionándose seis rubros estratégicos, entre ellos: fruticultura, ganadería especializada, turismo y artesanía, papa (consumo y semilla), hortalizas y servicios medio ambientales.

La construcción de la visión compartida de desarrollo económico y la estrategia de implementación del PEDER, se realizó bajo la misma instancia de consulta y concertación.

La «Mesa Mancomunada», así como todas las creadas para la formulación del PEDER, fue trabajada en conjunto con organizaciones productivas e instituciones públicas y privadas.

Metodología aplicada para análisis de ejes priorizados, visión compartida sectorial, identificación de programas y estrategia:

La metodología implementada ha sido la siguiente:

- Presentación de los objetivos del taller, plan regional y plan sectorial.
- Presentación de la situación actual del sector en la región de los Valles Cruceños.
- Trabajo grupal de análisis y reflexión sectorial (por municipio o actores).
- Plenaria de análisis y reflexión de resultados.
- Formulación de la visión sectorial.
- Formulación de objetivos y componentes de programas sectoriales de desarrollo.

d. Validación del PEDER

La validación del PEDER ha sido realizada en una Mesa Mancomunada en la localidad de Marrana, el día 24 de mayo del 2005. Esta instancia permitió recoger algunas observaciones finales, con las cuales se plasma el documento final.

e. Gestión del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Local/Regional

Una vez elaborado el PEDER, se conforma la Agencia de Desarrollo Económico Regional (ADER). Esta entidad público-privada debería llevar a cabo la implementación del mismo, tomando en cuenta las agendas compartidas establecidas de acuerdo a objetivos estratégicos definidos en el plan.

La ADER no ha logrado hasta el momento consolidarse como instancia de gestión del PEDER, y tampoco ha logrado articular de manera efectiva a actores público-privados, a pesar de que ha partido de un proceso orgánico y amplio en términos de participación e inclusión.

Esto se explica por diversos factores. Uno de ellos es la disolución del Comité de Apoyo Institucional, producto de la no complementación de esfuerzos y como efecto de la no compatibilización de criterios/enfoques respecto a la forma de constitución de la ADER; así como por el trabajo unilateral del Proyecto EXPIDER, que dejó sin efecto la articulación de esfuerzos por la cooptación total del proceso, restando fuerza a una modalidad de trabajo interinstitucional. Otro es la constitución de la ADER bajo criterios y modalidad establecida que ha generado desencuentros entre actores públicos (gobiernos municipales) y privados (organizaciones/asociaciones predominantemente productivas) y que no ha permitido establecer una nueva agenda política de trabajo conjunto. Finalmente, están los intereses políticos partidarios ante la presencia de eventos que iban configurando un nuevo escenario político en el país con el florecimiento de sentimientos de predominio y cooptación, a nivel de la región, por parte de las provincias que la componen, lo cual ha degenerado la ADER y la ha colocado como instancia no legítima ni idónea para promover procesos de desarrollo económico regional.

3.1.5. Conclusiones y lecciones aprendidas acerca de la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional de los Valles Cruceños

- El proceso de formulación de políticas y estrategias de desarrollo económico a escala regional mancomunada fue desarrollado de manera participativa e incluyente en interacción con entidades públicas y privadas. Sin embargo, no ha sido suficiente para plasmar iniciativas concretas en el ámbito de la región sino solo como marco referencial para iniciativas locales.
- La institucionalización de estas políticas y estrategias que requieren ser adoptadas por entidades públicas como los gobiernos municipales e instancias como las mancomunidades, cuya capacidad de movilización de recursos económicos permita la implementación de iniciativas concretas de desarrollo económico, bajo el principio de concurrencia con otros actores públicos o privados.
- El establecer alianzas o plataformas de trabajo interinstitucional como la Comisión de Apoyo Institucional, ha sido uno de los factores que ha permitido desarrollar de mejor manera el proceso de planificación de desarrollo económico regional.
- La facilitación de iniciativas de promoción económica debe ser generada por instancias públicas. Esto debido a la carencia de organizaciones económicas-productivas consolidadas de representación territorial y sectorial que incorpore rubros estratégicos en la región o provincia.
- Toda instancia de articulación de actores (público-público; público-privado; privado-privado) requiere de un ente que asuma el rol y la capacidad de facilitación de los mismos. Ello en virtud de catalizar esfuerzos, visualizar convergencias de intereses, prever potenciales conflictos y generar sinergias para mantener la institucionalidad asociativa.
- La no difusión de políticas y estrategias de desarrollo económico para el nivel regional, a través de medios diversos (comunicacionales, *lobby*, etc.) en diferentes instancias o niveles de planificación, genera que éstas terminen diluyéndose de la memoria colectiva.
- La unidad de desarrollo económico local de la gerencia de la MMV, sirve como ente catalizador de políticas y estrategias de desarrollo económico regional, aun cuando es una instancia que representa a 5 municipios en la región de los Valles Cruceños.

3.2. Apoyo al proceso de formulación participativa de políticas y estrategias de desarrollo económico en los municipios de la región

La Ley del Diálogo Nacional instaurada el 2001, establece como mecanismo que cada tres años se realice un ajuste a la política de estado de lucha contra la pobreza, definida en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP). Para ello, en el 2004 se inicia una consulta nacional convocada por la Secretaría Técnica del Diálogo, denominada «Diálogo Nacional Bolivia Productiva», con el objetivo de concertar e impulsar la institucionalización de Estrategias Productivas Integrales (EPI) como política pública y de reducción de la pobreza en el ámbito municipal, departamental y nacional.

En el marco de esta consulta, se incorpora el proyecto para coadyuvar a la realización de las Mesas Municipales en los 11 municipios de los Valles Cruceños, a través de la facilitación y liderazgo de la gerencia de la Mancomunidad de Municipios «Vallegrande».

3.2.1 Objetivo

La orientación y objetivo en esta iniciativa fue promover la formulación de políticas y estrategias de desarrollo económico a nivel municipal, a partir de procesos e instancias de concertación. Para ello se asume el reto de fortalecer la capacidad de facilitación del equipo interinstitucional responsable de llevar adelante el proceso, de tal manera que se logre convertir las mesas municipales en instancias de diálogo a través de la adecuación del instrumental metodológico previsto y complementando premisas fundamentales de manejo de grupos y educación de adultos. Esto permitió la construcción y definición de *estrategias productivas integrales municipales*, desarrolladas bajo principios de participación e inclusión social, así como un proceso de análisis y reflexión conjunta de actores involucrados.

3.2.2 Enfoque

El enfoque que orientó la intervención fue el establecimiento de espacios de diálogo (mesas municipales) que a partir de visiones/perspectivas, posiciones/intereses, análisis y validación de criterios, permitan formular y definir estrategias productivas integrales en el ámbito municipal.

Se incorpora el supuesto de que los procesos de diálogo entre actores locales, debidamente facilitados, coadyuven en la adopción de los mismos y se incorporen en instancias de planificación municipal.

3.2.3 Participantes involucrados

Los participantes más involucrados son las autoridades municipales, representantes de organizaciones funcionales y territoriales, así como representantes de instituciones públicas y privadas.

3.2.4 El proceso seguido

El proceso de definición de políticas y estrategias de desarrollo económico local a nivel municipal a partir del Diálogo Municipal Boliviano Productiva, realizó las siguientes acciones:

a. Organización

La organización fue liderada por la gerencia de la MMV, cuya política ha sido la de instaurar una plataforma interinstitucional para la realización de los encuentros de diálogo a nivel municipal en todos los municipios de la región. Esta plataforma ha estado constituida por la Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ); el Servicio de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de la Prefectura de Santa Cruz; gobiernos municipales de la región; la Mancomunidad de Municipios Vallegrande a través de su gerencia, responsable de la representación técnica de la Mancomunidad de Municipios de los Valles Cruceños (MMVC); y el proyecto a través del Grupo Nacional de Trabajo para la Participación.

El principal aspecto desarrollado por la organización ha sido el de establecer acuerdos de cooperación conjunta para la realización de las mesas municipales. Esto se vio plasmado con la constitución de un equipo técnico interinstitucional, conformado por 4 grupos de trabajo con roles y responsabilidades definidas.

Un elemento importante de esta instancia ha sido llevar a cabo un espacio de capacitación en facilitación y adecuación de instrumentos para el equipo técnico.

b. Fortalecimiento y desarrollo de capacidades para facilitar Mesas de Diálogo Municipal

Para la realización de las Mesas de Diálogo Municipal, el equipo técnico interinstitucional disponía de una guía metodológica dispuesta por la Secretaría Técnica del Diálogo. Dicha guía no había sido socializada en las dimensiones requeridas por el proceso, considerando la necesidad de generar capacidades para su implementación, aspecto que condujo a llevar a cabo un evento de capacitación para el equipo interinstitucional de la región, cuyo objetivo fue «generar y desarrollar capacidades de facilitación en el equipo técnico, adecuar y complementar herramientas a la metodología de las Mesas Municipales de Diálogo». El fin era llevar adelante un proceso participativo e inclusivo que permita la concertación y definición de estrategias productivas integrales a partir de criterios técnicos y «estratégicos», utilizando técnicas amigables y adecuadas al perfil de los participantes.

Esto se llevó a cabo en un evento de capacitación de dos días, el mismo que incorporó temáticas como la socialización del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional (PEDER), paraguas bajo el cual se decide que a partir de las Mesas Municipales se eleven propuestas a nivel regional.

La definición de propuestas para la Mesa Mancomunada o Regional, cuyo insumo serviría para la definición de políticas y estrategias de desarrollo económico a nivel regional de los Valles Cruceños, fue una iniciativa única a nivel nacional, ya que lo definido por el gobierno solo incorporaba propuestas en tres niveles: municipal, departamental y nacional.

c. Realización de las Mesas Municipales

Luego del anterior evento de capacitación, se procedió a la programación de realización de las mesas municipales y su consiguiente desarrollo en los 11 municipios de la región.

Han participado, entre facilitadores, moderadores y personal de apoyo, 26 técnicos y 11 personas de enlace (1 por cada municipio). Hubo 3 grupos de trabajo teniendo cada uno a su cargo un promedio de 3 municipios y con una duración por taller/municipio de 2 días. La realización de las Mesas Municipales en la región se dio en el lapso de 2 semanas y media. Eso fue gracias a una coordinación óptima con cada uno de los gobiernos municipales, permitiendo una programación secuencial de los mismos.

Participaron más de 500 «dialogantes», representantes oficiales de las organizaciones económicas-productivas y territoriales de los municipios en toda la región. En cada Mesa Municipal se tuvo un promedio de participación de 65 personas, entre representantes oficiales y no oficiales.

Cada uno de los municipios de la región ha desarrollado sus propias estrategias productivas integrales, las mismas que se han definido como vinculantes al proceso de planificación operativa municipal. Por otro lado, estos han sido insumos agregados que permitieron definir políticas y estrategias de desarrollo económico local a nivel regional o mancomunado de los Valles Cruceños.

3.2.5 Conclusiones y lecciones aprendidas acerca del proceso de formulación participativa de políticas y estrategias de desarrollo económico en los municipios de la región

- La metodología y facilitación de las Mesas Municipales adoptada por el equipo técnico interinstitucional, permitieron desarrollar espacios de diálogo de manera pertinente y adecuada a la idiosincrasia y dinámica de los actores locales. Como resultado se tienen estrategias productivas integrales municipales, construidas y definidas en un marco de análisis y construcción participativa.
- El equipo técnico interinstitucional fue liderado y orientado por la gerencia de la MMV y el proyecto. Desde esa condición se impulsó el trabajo asociativo entre diversas entidades (públicas y privadas) como política de intervención en la realización y facilitación de las Mesas Municipales en la región, lo cual demuestra la generación de sinergias que coadyuvan iniciativas de interés colectivo.
- Si bien las Estrategias Productivas Integrales se establecen como políticas de desarrollo económico local en el ámbito municipal, éstas no han sido íntegramente incorporadas en los procesos de la gestión pública municipal, pues muy pocos gobiernos municipales han incorporado estos lineamientos en su programación operativa municipal anual. Las causas son: 1) la falta de seguimiento por parte de las organizaciones económicas-productivas y del personal técnico de la gerencia de la MMV, que en el periodo del segundo semestre del 2004 y el semestre del 2005 contaba con poco personal; 2) el cambio de autoridades municipales en el 2005 por comicios electorales, que ha dejado de alguna manera en el olvido estos lineamientos. A mediados del año 2005 se instituye de manera formal la Unidad de Desarrollo Económico Local de la Gerencia de la MMV, instancia que facilita el tratamiento de estos lineamientos en el marco de la gestión pública municipal de los gobiernos locales miembros.
- Por el liderazgo y responsabilidad asumida por la MMV en la promoción, articulación y facilitación de iniciativas asociada al proceso de formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional le ha permitido establecer un rol protagónico de promoción al desarrollo económico local en la región. Esto ha llevado a incorporar la temática de manera formal a través de la constitución de la Unidad de Desarrollo Económico Local.

3.3. Implementación del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y desarrollo económico local» dirigido a representantes de organizaciones económicas-productivas campesinas establecidas en municipios de la mancomunidad.

3.3.1 Alcance y planteamiento del programa

La implementación de este programa obedeció a la necesidad de incorporar la temática del desarrollo económico en actores funcionales de los municipios de la mancomunidad. El objeto fue promover una amplia y mejor participación de estos actores en el proceso de planificación participativa municipal. Se imprimió un carácter propositivo a partir del desarrollo de capacidades en formulación y desarrollo de perfiles de proyectos que puedan ser incorporados en esta instancia; así como establecer «puentes» entre los gobiernos locales y las organizaciones económicas productivas a partir del manejo de un mismo lenguaje y una visión compartida sobre la temática. Promover estos espacios de articulación a partir de pactos productivos público-privado, requieren de la generación y/o fortalecimiento de capacidades organizacionales e individuales que permita, por una parte, establecer relaciones más armónicas y equitativas, y, por otra, facilitar espacios de negociación en iguales condiciones entre actores, prevaleciendo la corresponsabilidad en el proceso de desarrollo local.

Esta iniciativa se complementa con la de desarrollar capacidades organizacionales en la MMV, en cuanto a promoción y facilitación de procesos de desarrollo económico. En este sentido se define que el programa de capacitación en «Gestión comunitaria y desarrollo económico local» sea un componente de trabajo conjunto entre la gerencia de la MMV y el proyecto, para generar dichas capacidades en el proceso de administración e implementación del mismo y que permita, desde la práctica, incorporar criterios técnicos/estratégicos/políticos de desarrollo económico local en el proceso de planificación participativa municipal.

Este mismo programa fue parte de la batería de programas de capacitación en la temática en diferentes niveles: autoridades y personal técnico administrativo de los gobiernos municipales; personal técnico y ejecutivo de la gerencia de la MMV; y representantes de las organizaciones económicas-productivas locales, entre otros.

En términos de resultados del programa de capacitación, se obtuvo lo siguiente:

- 30 líderes y agentes de desarrollo capacitados en gestión comunitaria y DEL.
- 10 perfiles de proyectos económico productivos comunales formulados y diseñados por las organizaciones económicas-productivas.
- Fortalecimiento de capacidades en facilitación, enseñanza-aprendizaje de los técnicos de la gerencia de la MMV, para que a su vez inicien el fortalecimiento de capacidades en DEL a los gobiernos municipales miembros de la MMV.

El objetivo del programa de capacitación se plasma de la siguiente manera:

Articular organizaciones económicas campesinas de la mancomunidad con el proceso de gestión del desarrollo municipal y regional a partir de la generación de capacidades organizacionales e individuales, lo cual permita participar en iguales condiciones de negociación, proposición y de lineamientos estratégicos.

Como objetivos específicos, se plantearon los siguientes:

- Desarrollar propuestas que coadyuven al mejoramiento de condiciones del desarrollo económico local a nivel comunal y municipal.
- Fortalecer capacidades individuales y organizativas de las organizaciones económicas campesinas de la mancomunidad.
- Formar líderes y agentes de desarrollo que faciliten procesos de desarrollo económico local en el marco de la gestión comunitaria y municipal.

3.3.2 Enfoque

La implementación y lineamientos generales del programa de capacitación estuvieron bajo el enfoque de la «educación potencializadora» y el «aprendizaje y acción participativa». Éste se concentra en la construcción de capacidades individuales y colectivas que pudiera desarrollar el participante a partir de un proceso prác-

tico, siendo el punto de partida los conocimientos y experiencias previas de los participantes. El enfoque educativo se fundamenta en los métodos de capacitación activa constructivista, en la cual los participantes tienen la oportunidad de construir y ampliar conceptos, desarrollar criterios, aplicar técnicas e instrumentos mediante un conjunto de estrategias pedagógicas (discusión de lecturas, trabajos grupales e individuales, realización de ejercicios, análisis de estudios de caso, entre otras técnicas de aprendizaje).

Este enfoque se instrumentaliza mediante una serie de herramientas, tales como la elaboración de objetivos de desempeño, objetivos de aprendizaje, el uso del ciclo de aprendizaje, así como dinámicas y técnicas participativas que, articuladas entre sí, generan un proceso de enseñanza y aprendizaje eficaz.

El alcance y la metodología de implementación del programa de capacitación, estuvieron orientados en mayor magnitud al desarrollo de destrezas en el manejo de herramientas de facilitación en gestión comunitaria y desarrollo económico local, preponderantemente participativas, así como en destrezas de diseño de propuestas a nivel de perfiles de proyectos y otras relacionadas a los ejes temáticos definidos.

3.3.3 Participantes involucrados

El perfil definido del participante fue el de una persona líder y comprometida con su organización, con voluntad de aprendizaje y una participación activa como miembro o socio. Estos podrían ser hombres o mujeres representantes de las organizaciones económicas-productivas campesinas, líderes comunales y/o representantes de organizaciones de la sociedad civil, y que tengan un nivel de instrucción básico (lectura y escritura).

Por otro lado, se definió que la participación de los postulantes debiera ser a **título institucional**, siguiendo la idea de que sean las organizaciones locales las que designen a la persona y presenten su debida credencial. Esto con el objetivo de adoptar una mayor responsabilidad con el proceso de «incorporación de los aprendizajes» en las organizaciones y no solo en las personas, dando lugar a un proceso de fortalecimiento organizacional.

3.3.4 El proceso seguido

El proceso ha comprendido las siguientes fases:

a. Diseño de la malla curricular del programa

Esta fase comprendió la estructuración curricular del programa de capacitación, así como el diseño de contenidos, planes y/o programas de enseñanza-aprendizaje de cada taller de los módulos temáticos, incluyendo la selección y adaptación de material de lectura complementario para los participantes. Se desarrolló el diseño de cuadernos temáticos y guías, que facilitaron el tratamiento de temas de interés como el de negociación y conciliación de conflictos, liderazgo y trabajo en equipo.

El diseño de la malla curricular del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y desarrollo económico local» responde a objetivos definidos y se estructura en función del rol o desempeño esperado de los participantes. Una vez finalizado el programa, se definieron objetivos de desempeño y de aprendizaje, herramientas básicas de la metodología de diseño curricular aplicada para el programa.

Como objetivo de desempeño se definió que al finalizar el programa de capacitación los participantes serían capaces de *facilitar y promover procesos de gestión comunitaria con un enfoque de desarrollo económico local y social, articulados al proceso de desarrollo municipal y regional; que establezcan relaciones con corresponsabilidad y coadyuven en la generación de condiciones de desarrollo económico local a partir de la elaboración de perfiles de propuestas económicas-productivas que beneficien a la colectividad y a las organizaciones que representan.*

Ello ha establecido una currícula de capacitación que tenga como ejes temáticos principales los siguientes:

- Gestión comunitaria y desarrollo.
- Desarrollo económico local y gestión de riesgos de desastres.
- Formulación y diseño de perfiles de proyectos económico-productivos.

Cada uno de éstos fue un módulo de capacitación. Fueron validados en un encuentro denominado «de inicio», dado que el proceso de diseño fue desarrollado a partir de experiencias previas de capacitación, consideraciones de problemáticas comunes en organizaciones económicas-productivas campesinas y contenidos desarrollados y validados en otras instancias. Todos estos aspectos alineados al objetivo de desempeño del programa de capacitación.

b. Organización y validación del programa

Un aspecto definido como estratégico en términos de sostenibilidad para el proceso de fortalecimiento de las organizaciones económica-productivas participantes del programa, fue la noción de establecer una plataforma interinstitucional de entidades de apoyo a productores locales, con el fin de ampliar el programa en términos de cobertura y alcance, así como aprovechar las experticias institucionales temáticas, y, por otro lado, establecer un mecanismo de seguimiento y *supervisión capacitante* que permita avanzar en el proceso de incorporación de los aprendizajes en las respectivas organizaciones. Lamentablemente no se pudo compatibilizar intereses ni dinámicas institucionales para llevar adelante el programa bajo este mecanismo.

Por su parte, el proyecto y la MMV concibieron desarrollar acuerdos entre los diversos actores ligados al proceso de capacitación, como gobiernos municipales, organizaciones económica-productivas locales y mancomunidad, con el propósito de establecer responsabilidades y obligaciones, entre las que se encuentran la posibilidad de incidir en la incorporación de perfiles de proyectos en las instancias de planificación y programación operativa municipal.

La validación del programa, realizada a partir de un encuentro de actores, permitió establecer criterios mínimos de enseñanza-aprendizaje, y validar algunas competencias de desarrollo de capacidades que pretendía alcanzar el programa. Entre estos aspectos se definió:

- Acuerdos y compromisos institucionales con gobiernos municipales y organizaciones funcionales de la sociedad civil.
- Consenso sobre la modalidad del proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Plan de trabajo: acciones, tiempos, compromisos y responsables.

El proceso de enseñanza-aprendizaje se programó bajo la modalidad de talleres para un total de 30 personas, estableciendo grupos cooperativos de aprendizaje entre los participantes en los que el facilitador principal despeja dudas y amplía las capacidades de los participantes, tomando en cuenta la práctica y experiencia previa de los mismos.

Se incorporó en un inicio la posibilidad de realizar los talleres de manera rotatoria en cada uno de los municipios miembros de la Mancomunidad de Municipios «Vallegrande»; uno por mes de acuerdo a la programación previa concertada entre los participantes, pero esto no pudo ser posible ya que se incurrió en elevar costos de contraparte de los participantes así como reducir las horas efectivas de capacitación.

c. Implementación

Dado el enfoque y orientación del proyecto relacionado con el desarrollo y fortalecimiento de capacidades institucionales, se plantea que la implementación del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y desarrollo económico local» se lleve a cabo en cogestión con la gerencia de la MMV, y que conduzca a instaurar una Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local. La finalidad de esta unidad técnica es articular actores funcionales y gobiernos municipales, así como establecer la capacidad institucional de gestión de programas y/o eventos de capacitación, como parte del rol y servicio a los municipios miembros. Esta situación planteaba la necesidad de mejorar las capacidades de facilitación (aplicación de técnicas e instrumentos de enseñanza-aprendizaje) y diseño de planes de taller en el personal técnico de la gerencia de la MMV, así como incorporar el entendimiento y manejo de instrumentos de promoción económica desde el accionar de las municipalidades.

La instauración formal de la Unidad de Desarrollo Económico Local de la MMV tuvo una dinámica temporal que no ha podido ser compatible con el proceso de implementación del programa. Situación que no ha permitido establecer el propósito de ser de esta instancia que administrará la implementación del programa. Sin embargo existió la predisposición del personal técnico relacionado con el área para acompañar y promover espacios de asistencia técnica y orientación a los participantes del programa, lo que permitió en el municipio de Moro Moro articular iniciativas promovidas por el gobierno municipal y asistidas por la MMV.

La programación establecía la realización de 10 talleres de 16 horas cada uno para la primera gestión del programa, así como la facilitación combinada entre técnicos de la gerencia de la MMV y facilitadores temáticos externos.

El programa se implementó con 7 talleres de capacitación, dividido en 3 módulos: desarrollo económico local; gestión comunitaria y desarrollo; y formulación de perfiles de proyectos. Se realizaron encuentros de aprendizaje y asistencia técnica a organizaciones económicas productivas participantes (4 encuentros) en un período que comprendió de marzo a octubre de 2005.

Para la implementación del módulo de «desarrollo económico local», se generó una alianza con el Departamento de Capacitación y Promoción al Desarrollo Económico Local de la Asociación de Municipios de Santa Cruz. Este acuerdo permitió desarrollar este módulo, incorporando contenidos y metodologías de DEL adaptadas a las condiciones locales.

El proceso de enseñanza-aprendizaje ha tenido como particularidad la de desarrollar los módulos y contenidos temáticos bajo una secuencia lógica de construcción del conocimiento y análisis de temáticas. Para ello se han hilvanado los contenidos en función de un eje temático central, el de la formulación y diseño de perfiles de proyectos, a partir de cuyo eje se han incorporado los módulos de desarrollo económico y gestión del desarrollo comunitario. Por ejemplo, el módulo de DEL incorpora el tema «Herramientas para el desarrollo de procesos de desarrollo económico local», en cuyos contenidos se desarrolla «la observación del territorio». Este tema desarrolla un análisis de situación o diagnóstico que sirve como insumo para la formulación del perfil del proyecto. Asimismo, se incorporan otros contenidos temáticos que van reforzando el perfil de salida o el desempeño esperado del participante.

Del programa participaron 101 personas en total, entre hombres (56) y mujeres (45), según el cronograma de eventos de capacitación. Sin embargo, solo 21 personas tuvieron una participación regular, es decir llegaron a cursar un mínimo de 80% de la programación definida; de estos participantes regulares 11 fueron hombres y 10 mujeres.

Los participantes fueron representantes de 3 municipios de la mancomunidad, entre ellos Moro Moro, Vallegrande y el Trigal. En total se incorporaron 12 organizaciones económicas-productivas, especialmente de fruticultores, artesanos, apicultores, transformadores de frutas y ganaderos. De estas 12 organizaciones, 4 fueron de Moro Moro, 6 de Vallegrande y 1 de El Trigal²⁴. Cada una logró, al final del programa, formular perfiles de proyectos orientados a fortalecer la actividad económica que realizan, así como propuestas orientadas al fortalecimiento institucional, las cuales han tenido avances diferenciados de calidad en el diseño, dados los aprendizajes adquiridos en esta temática.

3.3.5 Conclusiones y lecciones aprendidas acerca de la implementación del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y Desarrollo Económico Local»

- La implementación del programa de capacitación en «Gestión comunitaria y Desarrollo Económico Local» dirigido a representantes de las organizaciones económica-productivas establecidas en el espacio

²⁴ Entre las organizaciones participantes tenemos a la Asociación de Productores 16 de Julio, Asociación de Fruticultores de Moro Moro (AFRUMO), Asociación de Fruticultores de Vallegrande (AFRUVVA), Taller Artesanal, Asociación de Apicultores, Guía de Turismo de Vallegrande, Arte Campo, Asociación de Transformadoras de Fruta, Asociación de Productores 6 de Agosto, Asociación de Ganaderos de la provincia de Vallegrande, Asociación de Riego Guadalupe y la Asociación de Productores de Fruta de El Trigal (APROFUT).

territorial de la mancomunidad, se desarrolló en los parámetros esperados en términos de participación, número de organizaciones representadas, número de talleres realizados, y aprendizaje. Sin embargo, la no disponibilidad de un personal a tiempo completo para su administración y gestión restringió ampliar la cobertura del mismo, tampoco se pudo desarrollar el programa *in extenso* que permitiera un proceso de enseñanza-aprendizaje altamente efectivo. Por ejemplo, se incorporó como parte de las estrategias encuentros de intercambio de experiencias y visitas a organizaciones de productores locales exitosas, que no pudieron ser desarrolladas.

- La generación de alianzas estratégicas o la conformación de una plataforma interinstitucional local (entidades de apoyo a organizaciones de productores) es un criterio a seguir para desarrollar procesos de fortalecimiento organizacional y promoción de iniciativas de desarrollo económico de manera adecuada, generadas a partir y desde las capacidades locales desarrolladas o fortalecidas, donde programas de capacitación pueden ser ampliamente aprovechados para este fin.
- En la medida que la mancomunidad (MMV) incorpore políticas y proyectos de promoción del desarrollo económico local de manera efectiva y a través de la convergencia de voluntades y esfuerzos de los actores municipales, mayores posibilidades tendrá de establecer la asistencia técnica y la capacitación en esta temática, tanto a gobiernos municipales miembros, como a actores funcionales, como parte de un rol estratégico institucional.
- Es importante seguir promoviendo procesos de desarrollo de capacidades organizacionales en la promoción del desarrollo económico local, tanto en actores públicos como privados; e instancias que puedan catalizar el aprendizaje en espacios territoriales más amplios como la mancomunidad. En este sentido, la generación de alianzas entre gobiernos municipales, organizaciones económicas productivas locales y la mancomunidad, es fundamental para que a través de iniciativas de fortalecimiento vía asistencia técnica o programas y eventos de capacitación, puedan generar propuestas consensuadas y aterrizadas de promoción económica. Estas propuestas pueden aprovechar la inversión pública para ampliar beneficios en espacios mayores a lo local, de esta manera se genera un proceso de revalorización del territorio.
- Aprovechar las experticias de manejo temático de otras instituciones es un recurso altamente efectivo para mejorar la calidad de los programas de capacitación en desarrollo económico local.
- Todo programa de capacitación en desarrollo económico local que incorpore un enfoque de fortalecimiento organizacional, más allá de desarrollar aprendizajes de manera individual en los participantes, requiere de un equipo de trabajo por la amplitud de la administración del mismo.

3.4 Desarrollo y constitución de la Unidad de Desarrollo Económico en la estructura orgánica de la MMV

3.4.1 Objetivo

El objetivo de constituir una Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local en la estructura orgánica de la MMV, obedeció a la necesidad de institucionalizar el tratamiento del DEL desde el accionar de la MMV; y de establecer asistencia técnica en esta temática a los gobiernos municipales miembros. Esto además permitiría articular políticas y estrategias de DEL entre el nivel regional (Valles Cruceños) y el municipal, así como orientar la inversión municipal hacia la promoción productiva a partir de la definición de proyectos.

3.4.2 Enfoque

La institucionalización del DEL partió de la consideración de gerencia / mancomunidad en el nivel territorial y su conexión con la nueva tendencia de reducción de la pobreza y la orientación de la gestión pública municipal. En este sentido el enfoque partió del hecho de hacer ver la necesidad institucional de desarrollar esta temática, dado que había acciones y esfuerzos dispersos que no se estaban aprovechando desde una óptica global y por los procesos que se vinieron dando y apoyando. Tal es el caso del proceso de formulación del Plan

Estratégico de Desarrollo Económico Regional (PEDER) y el Diálogo Municipal Bolivia Productiva, acciones que dieron cabida a pensar en este aspecto.

3.4.3 Participantes involucrados

Los participantes directos fueron el equipo técnico-ejecutivo de gerencia de la mancomunidad y las autoridades municipales.

3.4.4 El proceso seguido

El proceso de institucionalización de la Unidad de Desarrollo Económico tuvo los siguientes pasos:

a. Diagnóstico y formulación del Plan de Desarrollo Organizacional (PDO) de gerencia de la MMV

La instauración de la Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local (UDEL) en la MMV, tiene como antecedente todo el proceso de fortalecimiento organizacional de la gerencia, el cual parte de la instancia de evaluación participativa de la capacidad organizacional de la mancomunidad y su posterior planteamiento de líneas estratégicas de desarrollo y fortalecimiento organizacional. En el marco de este proceso se evidencia la necesidad de establecer capacidades técnicas en áreas como la de *gestión de riesgos a desastres y desarrollo económico local* que permitan dar un análisis y tratamiento integral a proyectos de desarrollo social y económico planteados desde el proceso de planificación participativa municipal y la agenda de desarrollo mancomunada.

Esta situación al mismo tiempo requería de una mirada del accionar de la mancomunidad en un marco de desarrollo regional, donde la temática del desarrollo económico local, como parte de un nuevo enfoque de trabajo institucional, es importante. Más aún con la apuesta del proyecto de establecer lineamientos y políticas a nivel regional que puedan orientar a gobiernos municipales miembros de la mancomunidad en este mismo nivel.

b. Análisis y orientación de la gerencia respecto a su rol institucional

Lo anterior dio lugar a un proceso de facilitación interna de orientación política-estratégica de la temática al interior de la MMV, principalmente a nivel de la gerencia general. En esta instancia se llevaron a cabo una serie de reuniones formales y no formales para delinear, bajo un proceso de construcción colectiva, lo que se establecería luego como la Unidad de Desarrollo Económico Local de la MMV.

c. Institucionalización de la UDEL y su orientación en la estructura de la MMV

El diseño e implementación de la UDEL se plasma como respuesta estratégica a la visión de desarrollo regional, la visión de desarrollo institucional y la misión institucional, los cuales incorporan como línea de acción la promoción del desarrollo productivo y económico en los municipios de la mancomunidad y la región.

La institucionalización de la unidad operativa, cuya característica y virtud es la de definir de manera clara el abordaje de un área programática del desarrollo, llega a articular objetivos y esfuerzos de diversas iniciativas emprendidas anteriormente como mancomunidad; entre las que se encuentra el apoyo técnico a organizaciones de productores y la asistencia a proyectos de promoción productiva desarrollada por los gobiernos municipales.

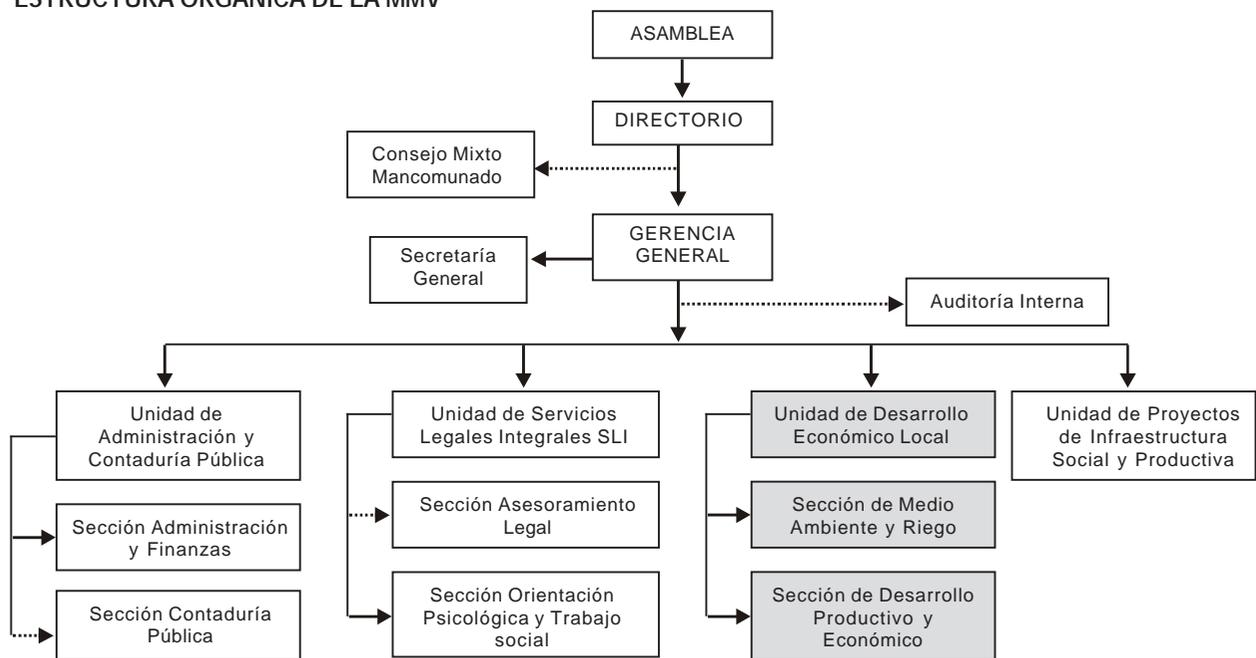
La estructura orgánica de la MMV y su instancia ejecutiva, ha sido validada en una asamblea ordinaria de la MMV, en la que se definió los alcances de la misma, así como los requerimientos para su puesta en marcha.

- Estructura en la que se inserta la UDEL:

La UDL en su orientación, roles y funciones en el marco de la estructura organizacional de la MMV, tiene las siguientes características:

Se define como un nivel técnico operativo denominado dentro de la estructura institucional como «unidades operativas estratégicas», el cual depende de la gerencia general de la MMV. La unidad está constituida por dos secciones: la sección de medio ambiente y riego, y la sección de desarrollo productivo y económico.

ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA MMV



Tiene por objetivo promover el Desarrollo Económico Local a partir de la identificación de oportunidades de inversión, en la cual intervengan actores públicos y privados dentro del territorio municipal mancomunado, a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

Elaborar, diseñar y fiscalizar los proyectos, ligados al DEL, propuestos por los gobiernos municipales, así como aquellos que surjan de la demanda de inversión de la sociedad civil, incorporados en las Programaciones Operativas Anuales (POA) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Las actividades relacionadas con la promoción del desarrollo económico local en municipios mancomunados, requieren de una unidad conformada por profesionales capaces de facilitar, identificar y desarrollar oportunidades de inversión en el sector productivo, económico, medio ambiente y riego, y cuyas principales funciones son:

- Identificar, proponer, elaborar y fiscalizar la ejecución de proyectos enmarcados en la promoción del desarrollo económico local a nivel municipal y mancomunado.
- Asistencia técnica, orientación y facilitación en la formulación de proyectos en instancias de formulación de PDM y POA de gobiernos municipales, así como ser parte integral de las demás unidades relacionadas al proceso de planificación participativa municipal de los municipios miembros.
- Orientación en la formulación e implementación de proyectos y programas de acuerdo a criterios de impacto en el bienestar de la población, reducción de la pobreza e indicadores de desarrollo, a los gobiernos municipales, con el fin de orientar la inversión municipal.
- Articulación sociedad civil-gobiernos municipales en la definición de proyectos municipales y mancomunados.

En términos de coordinación, existe una estrecha relación entre técnicos de otras unidades operativas de la mancomunidad con los gobiernos municipales y la sociedad civil de los municipios mancomunados. Esto facilita concertar planes, proyectos y asistencia técnica con instancias de coordinación interinstitucional municipales, regionales, departamentales y nacionales, como también con instituciones y organizaciones relacionadas a la temática de la unidad.

Sección de medio ambiente y riego

La participación del equipo técnico de medio ambiente y riego, responde a la necesidad de incorporar proyectos en el marco del desarrollo económico local, como también desarrollar proyectos y programas propuestos por los gobiernos municipales y la sociedad civil; particularmente aquellos proyectos ligados a la obtención de riego, manejo de cuencas, gestión de riesgos a desastres, capacitación en manejo de recursos naturales y medio ambiente.

Entre sus funciones están:

- Proponer y elaborar proyectos de riego y manejo de recursos naturales enfocados en cuencas a nivel mancomunado y municipal, a solicitud de los municipios socios.
- Integrar planes municipales de ordenamiento territorial (PMOT), planes de uso de suelos (PLUS) y planes de reforestación, territorial y de recursos naturales.
- Coordinar con organizaciones que trabajan en temas de riego y recursos naturales para el control y conservación del agua.
- Prestar asistencia técnica especializada en riego, medio ambiente y gestión de riesgos a desastres a productores agropecuarios, en un programa municipal mancomunado.
- Fiscalizar la ejecución de proyectos en temas relacionados al manejo de recursos naturales que se encuentren en ejecución.
- Capacitar a autoridades municipales y técnicas en el manejo de recursos naturales.
- Difundir e intercambiar conocimientos y experiencias al interior de la mancomunidad.
- Realizar talleres de capacitación, seminarios y cursos dirigidos a los socios de las organizaciones productivas locales sobre temas agrícolas y manejo de recursos naturales, integrando criterios desde el espacio municipal y planes de desarrollo de los gobiernos municipales.
- Evaluar proyectos ejecutados por los municipios y la mancomunidad.
- Sistematizar y publicar información sobre experiencias en caso de proyectos ejecutados por los municipios.
- Realizar acciones de incidencia e internalización en el ámbito de los gobiernos municipales, sobre planes, políticas y estrategias de desarrollo económico local.
- Lograr la articulación entre asociaciones de productores y gobiernos municipales en planificación, PDM, POA, concertación y definición de estrategias, y políticas productivas.

Sección desarrollo productivo y económico

La participación del equipo técnico de la sección desarrollo productivo y económico se justifica por la necesidad que tienen los gobiernos municipales de incorporar en su agenda de trabajo, programas y proyectos en el desarrollo económico local, particularmente en áreas de fruticultura especializada y áreas productivas que requieren asistencia técnica y capacitación.

Entre sus funciones están:

- Proponer y elaborar proyectos productivos ante la demanda de los gobiernos municipales y la sociedad civil de municipios mancomunados, así como propuestas consideradas estratégicas o de alto impacto en el espacio territorial municipal o mancomunado.
- Coordinar actividades con organizaciones privadas y/o instituciones públicas locales, regionales y nacionales que apoyan el desarrollo económico local.
- Prestar asistencia técnica especializada en el desarrollo productivo a gobiernos municipales, y a agentes productivos y económicos, en función a acuerdos de la mancomunidad con instituciones.
- Fiscalizar la ejecución de proyectos relacionados con el desarrollo productivo agropecuario y otros sectores relacionados con el desarrollo económico local.

- Establecer propuestas o desarrollo de capacidades en actores municipales (gobiernos municipales, organizaciones territoriales y funcionales) en temas relacionados a la unidad.
- Difundir e intercambiar conocimientos y experiencias sobre temas generales a nivel interno de la mancomunidad.
- Realizar talleres de capacitación, seminarios, cursos, y prestar asistencia técnica a autoridades municipales, y representantes de organizaciones productivas y económicas locales, en temas de desarrollo productivo.

d. Acciones desarrolladas por la UDEL y sus secciones

Una vez instaurada oficialmente la UDEL en la estructura organizacional de la MMV, en marzo de 2005, se ha tratado de reorientar las acciones del personal en el marco de sus nuevas funciones y atribuciones. La gestión de la unidad tuvo como apoyo a dos cooperantes (Saskia van Orsel y Jeroen Vos) como personal especializado en agronomía y riego, financiados por el Servicio Internacional Británico (IS Bolivia) bajo un convenio inter-institucional.

Las acciones desarrolladas por la UDEL han estuvieron enmarcadas en la orientación de la unidad, y se han manifestado en:

- Elaboración de proyectos de promoción productiva, principalmente en riego y sistemas de agua.
- Fortalecimiento organizacional.
- Asistencia técnica a organizaciones económica-productivas locales en diversos proyectos productivos, de comercialización y transformación.
- Capacitación y apoyo en eventos feriales.
- Representación y articulación de la mancomunidad en iniciativas de promoción productiva en el ámbito regional.

Acciones que permitieron mapear la mancomunidad en el tratamiento de la temática del desarrollo económico local a nivel regional, y sobre todo que los gobiernos municipales miembros, cuenten con una instancia técnica propia que les ayude a ampliar su capacidad de oferta a la población a través de proyectos y acciones en esta área del desarrollo.

e. Sostenibilidad institucional del desarrollo económico local en la MMV

En años anteriores a la institucionalización de la UDEL, desde 2004, se gozaba de la disponibilidad de personal técnico sin costo financiero para la MMV, el cual abordaba acciones de promoción productiva desde la gestión pública municipal. Sin embargo, se tenía previsto que esta disponibilidad culminaría en marzo de 2006.

Las transferencias de recursos financieros de los gobiernos municipales a la MMV, no son suficientes para contratación directa de este personal. La política y estrategia es buscar contrapartes financieras vía la implementación y gestión de proyectos de DEL que permitan sostener la unidad.

Ante esta situación y con el fin de prever la acefalía de la unidad, se formularon propuestas e iniciativas que permitan disponer de personal en la unidad y a la vez establecer una red de personal técnico y de promotores que trabajen en lo productivo y en el desarrollo económico local, en cada uno de los gobiernos municipales miembros, articulados y dirigidos por la UDEL.

Esta propuesta tiene la finalidad de asistir de manera continua y directa al ejecutivo municipal y articular a las organizaciones económica-productivas con el proceso de planificación participativa municipal, elevando ideas de propuestas que puedan ser desarrolladas por la UDEL. Otro objetivo que se busca con la «red» de promotores en DEL es el de articular procesos de promoción económica de los diferentes municipios miembros en el marco de una visión regional de desarrollo económico.

La propuesta fue negociada por la gerencia de la MMV ante diferentes instancias, entre ellas el Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario de la Prefectura, mediante el cual actualmente se cuenta con dos técnicos que están asumiendo algunas tareas de la UDEL, pero no en su totalidad, ya que este personal obedece a un proyecto externo en el que la MMV no tiene un manejo directo administrativamente. Estas condiciones no permiten disponer de personal para una agenda propia de la unidad.

Aún se sigue buscando opciones viables y sostenibles al funcionamiento de la UDEL. La nueva mirada y oportunidad es que la gerencia pueda ofertar sus servicios como plataforma técnica y administrativa a proyectos regionales de desarrollo económico local, la cual incorpore la transferencia de recursos económicos y de esta manera se puedan asumir los costos fijos de la unidad, entre los que están los salarios del personal. Para esto último se tiene elaborada una nueva propuesta a ser gestionada ante potenciales financiadores.

Conclusiones y lecciones aprendidas acerca del desarrollo y constitución de la Unidad de Desarrollo Económico en la estructura orgánica de la MMV

- La Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local de la MMV ha establecido de manera formal el tratamiento de dos áreas programáticas del desarrollo: el área de desarrollo económico y la de medio ambiente; líneas de trabajo que responden a la visión de desarrollo de la mancomunidad. Por otro lado, ha permitido alinear actividades en función a un rol institucional, dando mayor claridad y alcance en el tratamiento de nuevas iniciativas en estos ámbitos del desarrollo.
- La UDEL actualmente orienta sus funciones a la promoción productiva como soporte a los gobiernos municipales miembros en el proceso de planificación participativa municipal. Requiere establecer y desarrollar la promoción del Desarrollo Económico Local entendida como la facilitación en la generación de alianzas público-privado para instaurar iniciativas que viabilicen la valorización del territorio, y la promoción de iniciativas de soporte a los agentes económicos locales. Ello, con un enfoque de incentivos y desarrollo de condiciones que impulsen esfuerzos de la iniciativa privada y con un rol de facilitación, articulación y promotor del desarrollo colectivo.
- Existe como propuesta real y posible, en el marco de la UDEL, el establecimiento de una red de promotores de desarrollo económico a nivel de la mancomunidad, con el objetivo de aunar esfuerzos de promoción productiva y de desarrollo económico local de cada uno de los gobiernos municipales miembros de la mancomunidad.
- El establecimiento de la UDEL como instancia técnica-operativa en la mancomunidad, no es suficiente para desarrollar iniciativas en este ámbito, sino que requiere expresamente del apoyo de los actores locales y sobre todo de los gobiernos municipales expresados en voluntades que materialicen iniciativas de negociación con otras instancias y actores. La viabilidad financiera (ya sea en términos de contraparte o asumiendo los costos en su totalidad) de la MMV, está en la disponibilidad de recursos humanos para sostener los servicios de asistencia técnica y asesoría.
- Es importante que la UDEL, a través de la gerencia, mantengan los lineamientos para los cuales fue creada. Esto implica tener presente de manera muy clara el enfoque, rol y funciones de la unidad a la cual debieran alinearse los técnicos que vayan a asumir la conducción de la misma. En este sentido se requiere que la mancomunidad, como institución, logre desarrollar una agenda propia de promoción al desarrollo económico, a la cual se sumen esfuerzos e intereses externos con el fin de plasmar los objetivos propuestos.
- La UDEL, bajo las características actuales en que fue diseñada y el mejoramiento y/o adaptación a nuevas tendencias del contexto, bien puede ser una plataforma que impulse iniciativas de promoción de desarrollo económico en el nivel regional, pues, cuenta con una articulación efectiva de gobiernos municipales y con el soporte técnico-administrativo de una institución consolidada.

A partir de los aprendizajes y lecciones producto de las líneas de trabajo desarrolladas por el proyecto en el marco de trabajo de la Mancomunidad de Vallegrande, es posible presentar a continuación los principales

aprendizajes en relación al tema del desarrollo económico local y su institucionalización, como parte de las actividades de la mancomunidad así como de los gobiernos locales asociados a ésta.

4. Conclusiones y aprendizajes generales del proceso de institucionalización del desarrollo económico local en el marco interinstitucional y territorial de las asociaciones de municipalidades (Mancomunidad de Municipios «Vallegrande»)

- Diversas iniciativas impulsadas de manera conjunta entre el proyecto y la MMV, han permitido incorporar e iniciar de manera formal el desarrollo económico local como un área programática del desarrollo, tanto en el ámbito territorial de la mancomunidad como en el de los municipios miembros. Esto bajo criterios de facilitación, promoción y articulación de iniciativas productivas y económicas, donde el agente impulsor son los gobiernos municipales.
- Por el carácter institucional, la MMV es una plataforma idónea para impulsar procesos de promoción productiva y desarrollo económico en el ámbito regional de los Valles Cruceños. Puede integrar y/o converger diversos intereses comunes entre actores públicos y privados en una perspectiva global (aprovechamiento de un contexto territorial más amplio que lo local, tratamiento de problemáticas regionales, aprovechamiento de oportunidades y potencialidades regionales), que permita redefinir la orientación de la inversión pública municipal agregada hacia iniciativas de alto impacto en la reducción de la pobreza y dinamización de la economía local. Para esta tarea de facilitación ya se cuenta con una instancia técnica operativa instalada como la Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local (UDEL) dependiente de la MMV.
- Será importante mantener las agendas estratégicas y de definición política de promoción del desarrollo económico, tanto en el ámbito regional como local municipal. En este caso la aplicación del Plan Estratégico de Desarrollo Económico Regional (PEDER) es el paraguas idóneo para articular las iniciativas locales con las regionales. En el ámbito local será necesario desarrollar estrategias productivas integrales, definidas a partir del acuerdo público-privado establecido.
- Procesos de fortalecimiento y desarrollo de capacidades en los actores funcionales (organizaciones económica-productivas locales), así como en los actores públicos, son necesarios para articularlos en un mismo lenguaje, visión de trabajo en conjunto y establecer un mismo nivel de negociación entre actores. Los programas de capacitación correctamente gestionados son un mecanismo que puede ayudar en este cometido.
- La facilitación, asistencia técnica y orientación de la gerencia general a través de la Unidad Operativa de Desarrollo Económico Local (UDEL), bajo un formato y enfoque de «servicio» a los gobiernos municipales miembros, es de vital importancia para promover iniciativas de desarrollo productivo y económico en los municipios miembros de la mancomunidad. Este servicio deberá articular a los sectores productivos locales con el proceso de planificación participativa municipal.
- La sostenibilidad de la UDEL se dará en tanto que la gerencia y los municipios miembros de la mancomunidad aúnen esfuerzos por asumir costos fijos como la contratación permanente de personal técnico especializado, oferten servicios de calidad en el desarrollo económico local, y tengan la capacidad para negociar iniciativas y propuestas ante entidades de nivel local, regional y nacional.

DESDE LA INDIVIDUALIDAD HASTA LA ORGANIZACIÓN PARA CONSTRUIR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL CON EQUIDAD DE GÉNERO

Jeanneth Ordoñez

FACES Ecuador

Fundación de Apoyo Comunitario y Social del Ecuador

1. El contexto general

El cantón Palanda se encuentra ubicado en la parte sur-oriental de la provincia de Zamora Chinchipe, la Cuenca Binacional del río Chinchipe, frontera con el Perú, y posee 2114.4 Km². Tiene 4 parroquias: una urbana con el mismo nombre de Palanda; y tres rurales: Valladolid, Porvenir del Carmen y San Francisco del Vergel. Para llegar a esta última es necesario pasar por la ciudad de Loja, debido a la falta de una carretera que conecte directamente la vía con la cabecera provincial de Zamora Chinchipe.

Palanda cuenta con 7,097 habitantes, de los cuales el 50% se ubica en la cabecera cantonal. La mayor parte de la población se encuentra en situación de pobreza y extrema pobreza, llegando a un 74,7% según datos del Plan de Desarrollo Estratégico Cantonal. En este cantón existen algunas dependencias públicas (municipio, jefatura de policía nacional, notaría) y privadas (iglesia y el convento parroquial, una cooperativa de ahorro y crédito).

A nivel social y económico cuenta con diversidad de recursos para ser explotados de manera racional y sustentable, pero se ve limitado en su progreso debido, principalmente, al débil proceso organizacional que vive la mayor parte de la población, sobre todo en los espacios de desarrollo comunitario, productivo y de comercialización. A esto se suma la carencia de servicios básicos, sistemas viales, puentes carrozables sobre ríos, como también puentes peatonales sobre las quebradas que rodean algunas parroquias. Todo ello genera sumisión a medianos y bajos niveles en la calidad de vida.

En el aspecto político se muestra muy poco interés por parte de los representantes de las instancias de gobierno frente a la demanda de soluciones que permitan superar necesidades, sobre todo hacia aquellas que puedan generar ingresos económicos para que las poblaciones puedan sobrevivir. No se visualiza como un objetivo a futuro un desarrollo integral, lo que se hace es asistencia puntual con acciones que en cierta medida mitigan necesidades prácticas e inmediatas, pero no apoyan a lograr la satisfacción de intereses estratégicos.

El tema cultural es muy poco desarrollado en el cantón. Se habla de la presencia de vestigios o restos arqueológicos de una cultura antigua existente, los cuales por propio permiso de autoridades han sido trasladados a Francia con el objetivo de detallar con exactitud el tiempo de existencia de éstos y poder traerlos de regreso para la implementación de un museo.

2. La experiencia

2.1. Tema a sistematizar

El cantón Palanda, a través de su población, produce una diversidad de cultivos tanto de ciclo corto como perenne; y es en éstos en donde se encuentra ubicado el café en el cual la mayor parte de productores y productoras trabajan para mejorar su producción. De ahí que el 80% de los pobladores del cantón Palanda son caficultores/as y han visualizado a esta actividad como una alternativa productiva que contribuye a mejorar su situación social, económica y ambiental.

En este sentido, la Fundación FACES, a través del proyecto Producción y Comercialización de Café Pergamino Lavado en el cantón Palanda que tuvo como objetivo mejorar el ambiente y elevar las condiciones y la calidad de vida de hombres y mujeres del sector rural, asumió como reto impulsar la participación activa de hombres y mujeres para la toma de decisiones, el acceso y control a los recursos, la formación organizacional por medio

de la conformación de una asociación que apoye al trabajo organizacional y asociativo para la generación de ingresos, y que permita promover la estabilidad económica de hombres y mujeres mediante la producción y comercialización de café orgánico.

Para rescatar el proceso, diversas innovaciones y cambios han tenido que vivir los y las productoras de café, para llegar a ser la Asociación Agroartesanal de Productores Ecológicos de Palanda - APECAP, constituida legalmente, que cuenta actualmente con 320 socios de los cuales 285 son hombres y 35 mujeres. Algunas de ellas se encuentran formando parte de la directiva general de APECAP y otras son representantes de los grupos organizados a nivel barrial distribuidos en todo el cantón, denominados Grupos de Transferencia Tecnológica - GTT. Su estructura orgánico funcional es la siguiente: Asamblea General (productoras y productores asociados), Junta de Representantes (presidentes de GTT), Directorio (directiva), Comisiones de Trabajo (Comisión Interna de Control), Grupos de Base (miembros de GTT), Dirección Ejecutiva (Departamentos administrativo-financiero y técnico-calidad).

APECAP maneja dentro de sus estrategias de acción la inclusión y participación activa tanto de hombres como de mujeres, a los que se les pueda brindar oportunidades de superación y fuentes de empleo. Por estas razones se plantea realizar la presente sistematización: «*Contribución a la promoción del Desarrollo Económico Local con enfoque de género desde la Asociación Agroartesanal de Productores Ecológicos de Palanda (APECAP)*», la misma que recoja todas las experiencias y procesos vividos y sirva como un estímulo y ejemplo de superación de quienes buscan, a través de la organización y el aprovechamiento sostenible de sus recursos, un desarrollo económico integrado. Se rescata desde la participación individual tradicional hasta el trabajo de la organización en la forja de un desarrollo económico local con equidad de género.

La experiencia sistematizada está dividida en tres ejes importantes que facilitan una mejor comprensión de los cambios producidos, como son el aspecto productivo, el económico o de comercialización y el socio organizativo.

2.2. Objetivo

Visualizar y recoger acciones, aprendizajes, procesos y experiencias producidas a través del desarrollo económico, con enfoque de género, de productores y productoras de la APECAP.

2.3 El proceso seguido

Iniciar el proceso de fortalecimiento socio-organizacional y participación conjunta, organizada y equitativa por parte de los socios de la APECAP, no ha sido fácil. Se dieron situaciones de desvalorización de las acciones de las mujeres en sus casas o huertos familiares, frente a la condición de los hombres de ser los jefes del hogar, proveedores del sustento familiar, líderes natos y valorados ante la sociedad, que son los facultados de realizar trabajos dentro y fuera de sus casas, y quienes en primera instancia conformaron la asociación.

APECAP ha disminuido estas situaciones de desigualdad y discriminación, los cambios han sido fuertes y los logros, aunque no grandes, están permitiendo que hombres y mujeres trabajen con cierta armonía donde la consecuencia de acciones conjuntas aporta al desarrollo económico de sus asociados y asociadas.

Aspecto productivo

La generación de ingresos a través de la producción ordenada, equilibrada y de calidad del café ha permitido el desarrollo económico de la APECAP.

Anteriormente los productores trabajaban individualmente, de manera tradicional, y no con el apoyo de las mujeres. Se decía que el trabajo asociativo era difícil de realizar y mucho más que las mujeres participen. En la actualidad, específicamente en la APECAP, esta situación ha cambiado. Aún se mantiene el trabajo de los hombres, pero con la participación de mujeres, planificando y dialogando para concordar acciones de acuerdo a las condiciones, habilidades y destrezas de cada uno para trabajar y garantizar productividad y producción de calidad.

Es importante reconocer que si se dan procesos migratorios masculinos en el área rural, esto en muchas ocasiones obliga a las mujeres a asumir las labores ancestralmente asignadas a los hombres. Este fenómeno ocasiona una sobrecarga de trabajo en las mujeres, el mismo que es invisibilizado y subvalorado, incluso por ellas mismas. Sin embargo, esto a su vez también produce un efecto positivo, puesto que son ellas quienes aportan en la economía familiar y además contribuyen a su empoderamiento, generándose de esta manera una cierta autonomía económica, punto de partida para la autonomía física, social y cultural.

«Es importante ayudar a la mujer en las tareas de la casa para que se puedan superar. No es un trabajo exclusivo de mujeres, nosotros también podemos hacer» (Socio de la APECAP).

El desarrollo en el aspecto productivo de los socios y socias de la APECAP por parte de los procesos de cambio en la producción del café, ha generado cambios a nivel de fincas. Hay interés de organismos para trabajar en la producción de otro producto alternativo como es el plátano, el cual se vende como materia prima para ser transformado en chifle y comercializado en Francia.

«Ahora quiero competir con mi marido, claro de manera sana, para apoyarle en lo económico, puedo demostrar que yo puedo hacer producir la tierra, quiero tener mi propia parcela, tener mis propios ingresos y pasar a ser socia de la asociación» (Esposa de socio de la APECAP).

Aspecto económico o de comercialización

Si bien es cierto, la comercialización según situaciones creadas por la sociedad es una actividad manejada por los hombres, pero tampoco se prohíbe a las mujeres de participar en ella.

Los trabajos de fortalecimiento de capacidades, la promoción del enfoque de género, los procesos de sensibilización y la integración misma de las mujeres facilitan la superación de esquemas mentales por parte de hombres y mujeres, y se genera un trabajo de igual a igual.

APECAP, dentro de sus políticas institucionales, fomenta la participación y el apoyo igualitario, por lo que aporta con un incentivo al esfuerzo tanto de hombres y mujeres para que tengan con qué trabajar. Es decir, entrega anticipadamente una cantidad de dinero por la compra de la producción, realizando sus respectivas proyecciones de producción además de la entrega a crédito de maquinaria e insumos. Esta facilidad permite a hombres y mujeres que posean o no propiedades, ser sujetos de crédito, con lo cual se contribuye a un manejo de cierta autonomía económica que incide positivamente en su autoestima y en la mejora sustancial para la toma de decisiones a nivel familiar.

«A las mujeres les resulta más fácil entregarles créditos por que ellas no malgastan el dinero y no se corre el riesgo, como en los hombres, que se acaben en cosas que no deben» (Productor del cantón).

«No sólo uno tiene derechos, sino ellas también y es bueno trabajar con ellas» (Ángel Peña, socio de la APECAP).

Aspecto socio-organizativo

La organización social en algunos sectores parece a veces una utopía, debido a la falta de interés de todos los actores que forman parte de la misma, así como a la situación de pobreza, la falta de servicios básicos, la pasividad de las personas, el mal manejo de sus recursos; entre otros. Todas estas situaciones convierten a la persona en un ser incapaz de superación y de menor valor.

Frente a estas situaciones debemos tomar en cuenta que el desarrollo de una localidad deviene de uno mismo, de reconocer las potencialidades, los recursos con los que se cuenta y las oportunidades que se puedan presentar y aportar en la mejora personal, familiar y social. Este pensamiento se ha llevado a socios y socias de la APECAP, para conformarse como tales, y a su vez les ha permitido relacionarse con otras instituciones del sector público y privado.

«La APECAP crea oportunidades para estudiar que no existieron antes, ahora se gana más del café, los hijos pueden estudiar» (Carmen, esposa de socio de APECAP).

Estas relaciones se encuentran fortaleciendo las capacidades intelectuales, físicas e institucionales de las bases. Se dan a través de la implementación de metodología participativa, técnicas y herramientas, como es el caso de la utilización, implementación y aplicación de planes estratégicos, planes operativos, planes de fortalecimiento institucional y planes de capacitación. En ellos se recogen experiencias, el sentir de las personas y sus necesidades de capacitación, pero sobre todo contribuyen a una asociación sólida y autogestionaria que impulsa procesos de transformación en la economía y sociedad del cantón.

En la actualidad, y haciendo una lectura estratégica de su experiencia, la APECAP forma parte de la Federación Sur-FAPECAFES, que aglutina a tres organizaciones cafetaleras más. Esta federación se encarga de acopiar y comercializar a nivel nacional e internacional la producción de café orgánico, y es importante mencionar que el 70% de café comercializado al exterior es de los productores de la APECAP. Esta relación ha incentivado la participación de mujeres de otros sectores para crear comisiones de género, y éstas, a su vez, el grupo de promotoras de género del cual la presidenta es una socia de la APECAP. El grupo realiza talleres de gestión e incidencia en políticas con enfoque de género, impulsando propuestas como la entrega de un carné de identificación de caficultoras a las que se les cobre un menor porcentaje por ingresar a la asociación; y otra relacionada con el mejoramiento de las necesidades que mantienen las mujeres.

La participación y coparticipación de hombres y mujeres en todos los procesos de cambio dentro de las propuestas de desarrollo local implementadas por APECAP y las organizaciones, ha incentivado el incremento de la participación por igual y es en donde se rompen esquemas en los que los hombres tenían derecho a capacitarse y a ser elegidos representantes de grupos organizados. La finalidad del fortalecimiento socio-organizacional es, en este sentido, reforzar los conocimientos y, de manera especial, mantener el empoderamiento que se ha logrado en las acciones que desarrollan hombres y mujeres.



2.4. Resultados obtenidos

Fomentar el desarrollo económico de la APECAP a través del mejoramiento de la producción de café y su posterior comercialización, ha llevado a conseguir el mérito de la *certificación orgánica*, lo que faculta la comercialización de café de calidad y con sello orgánico, obteniendo mejores precios y beneficios, por tanto una mejora en la economía familiar.

La APECAP está en proceso de calificación para participar en circuitos de *comercio justo* (precio justo) en donde además del precio se añade una prima que sirve para invertir en obras de tipo social. Es importante mencionar que, dentro de su reglamentación, el sistema de comercio justo y la APECAP no aceptan el trabajo infantil a menos que sean hijos de los dueños de las fincas a concursar, en donde el trabajo no demande mucho esfuerzo y los padres no dejen de cumplir con las obligaciones que tienen con sus hijos.

Las actividades que ejecuta la asociación aún a pesar de estar en algunos casos relacionadas con la fuerza, no han sido limitantes para que las mujeres no participen, sino más bien ha generado el apoyo compartido de hombres hacia mujeres.

Otro resultado de la participación de las mujeres es el poder de decisión y los espacios de representatividad que tienen dentro de los GTT, de la asociación y de la federación. Esto genera una autoestima elevada, motivación de otras mujeres para involucrarse, poder aportar económicamente dentro de la familia, y tener acceso y control de sus recursos.

«...La participación y el espacio ganado por nosotras dentro de los altos mandos nos hace sentirnos útiles y en especial valoradas por lo que somos» (Promotora de género APECAP).

El desarrollo económico iniciado por la APECAP es un proceso que permite la superación de todos por igual, tanto hombres como mujeres en donde muestran sus capacidades, habilidades y destrezas de acuerdo a los diferentes momentos que les toca como producto del desarrollo iniciado.

Contar con la planificación de acciones, misiones y visiones conjuntas permite un direccionamiento de las actividades, pero, en especial, en éstas se valora y se toma en cuenta opiniones y criterios de todos y todas.

Una manera de incentivar el desarrollo económico de una localidad o asociación, y que lo viene haciendo la APECAP, es la participación en ferias locales, nacionales e internacionales a través de FAPECAFES.

3. Lecciones aprendidas

- El aprovechamiento sostenible de recursos y el poder de decisión de hombres y mujeres de formar parte de una asociación, está permitiendo el mejoramiento de sus niveles de vida y el crecimiento equilibrado de cada uno, a la vez que se fomentan culturas de cambio para las futuras generaciones.
- A través de la organización se rompen estereotipos o esquemas mentales creados por la sociedad, en donde se valora al hombre y se minimiza a la mujer. Este es el espacio en donde se puede impulsar la participación activa de todos y todas por igual.



- Conformar una asociación en la que se tome en cuenta opiniones y criterios de hombres y mujeres a través de herramientas de planificación como POA, planificación estratégica, planes de capacitación, hace que las personas se sientan valoradas, mejore su estatus de vida y se generen espacios de interrelación y superación personal e integral. Desde el individuo tradicional hacia la persona colectiva y realizada, debe ser el sentido del trabajo en toda organización que planifica a futuro.
- La potenciación del desarrollo económico local con trabajo unificado de hombres y mujeres, genera beneficios para todos, pero, en especial, en las mujeres que intervienen crea una cierta autonomía económica, física y cultural. La certificación orgánica de la producción y el proceso para acceder al comercio justo aportan en la generación de beneficios, en la autonomía del individuo y en la organización de la APECAP.
- La experiencia de involucramiento de hombres y mujeres dentro del trabajo ha sido una alternativa que está promoviendo la unión familiar, el espacio de reflexión y de camaradería, en donde hay comunicación y superación de todos por igual.
- Es necesario reconsiderar y valorar los conocimientos ancestrales, habilidades y esfuerzos de todos, sean hombres, mujeres, niños o personas de la tercera edad, ya que esto apoya a una mayor y mejor producción y productividad generando beneficios económicos para todos.
- Es necesario trabajar en la voluntad política de autoridades y personal con poder de decisión en políticas y acciones. Esto permitirá cambios más precisos y permanentes en los espacios de trabajo.
- En algunos casos lo personal o lo cotidiano realizado por productores y productoras es importante para desarrollarse económicamente, pero esto se fortalecería mejor si se plantea como políticas de Estado el impulso y apoyo al desarrollo económico local desde organizaciones productivas con equidad de género.

4. Recomendaciones

- Para construir el desarrollo económico local se requiere identificar los problemas de los que adolecen las prácticas individuales tradicionales, para luego convertirlas en prácticas de organizaciones productivas que incidan en el mejoramiento de relaciones entre hombres y mujeres. Hay que valorar las prácticas, conocimientos y experiencias previas de los individuos productivos. Para ello se debe trabajar fuerte en el aspecto productivo, comercial y organizativo.
- Solo cuando la organización productiva adquiere mejores beneficios económicos tangibles, se eleva la autoestima, funciona la planificación, se incrementa la autonomía y se promueve el enfoque de equidad de género en el desarrollo económico local. La relación entre la APECAP y otras federaciones conectivas con un mejor precio del café a nivel internacional dan cuenta de esta afirmación.
- La sostenibilidad de una asociación como la APECAP, es la producción y comercialización de café que resulta siendo el eje principal para el desarrollo económico local en Palanda. Si no se mantiene o mejora el ritmo de trabajo actual, éste puede ocasionar pérdidas económicas grandes para productores y productoras. También entrarían en crisis los niveles de cambio que vivieron y superaron hombres y mujeres de dicha asociación.
- Mantener el enfoque de género y equidad en la asociación garantiza la valoración de esfuerzos de todos, pero en especial de las mujeres.

FORTALECIENDO LAS CAPACIDADES LOCALES PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA PROVINCIA DE MOYOBAMBA

Ever Rimarachín

Soluciones Prácticas - ITDG, Perú

1. El contexto general

Accesibilidad y comunicación

La provincia de Moyobamba tiene una superficie de 3.772,31 Km² y se encuentra ubicada en la región San Martín, al nor-orient del Perú. La zona es de selva alta (860 m.s.n.m. como promedio), con un clima agradable (18 a 23°C) y lluvias intensas de febrero a abril (1.200 mm. anuales).

Desde Chiclayo se llega por una carretera asfaltada (carretera Chiclayo-Olmos), cuyo punto más alto es el Abra Unión, a 2.360 m.s.n.m. El trayecto de Chiclayo a Moyobamba es de 589 Km. y puede realizarse en auto en 10 horas. Entre Lima y Chiclayo hay vuelos diarios de 50 minutos. También hay vuelos Lima-Tarapoto (111 Km. al sur de Moyobamba) y luego en auto se llega en 2 horas. Desde Lima hay empresas que ofrecen servicio terrestre hasta Moyobamba (22 horas de viaje), entre ellas está Móvil Tours, Civa, Cial, Paredes Estrella, Expreso Huamanga, y el precio del pasaje por esta vía varía entre 80 y 100 soles según la época.

División política

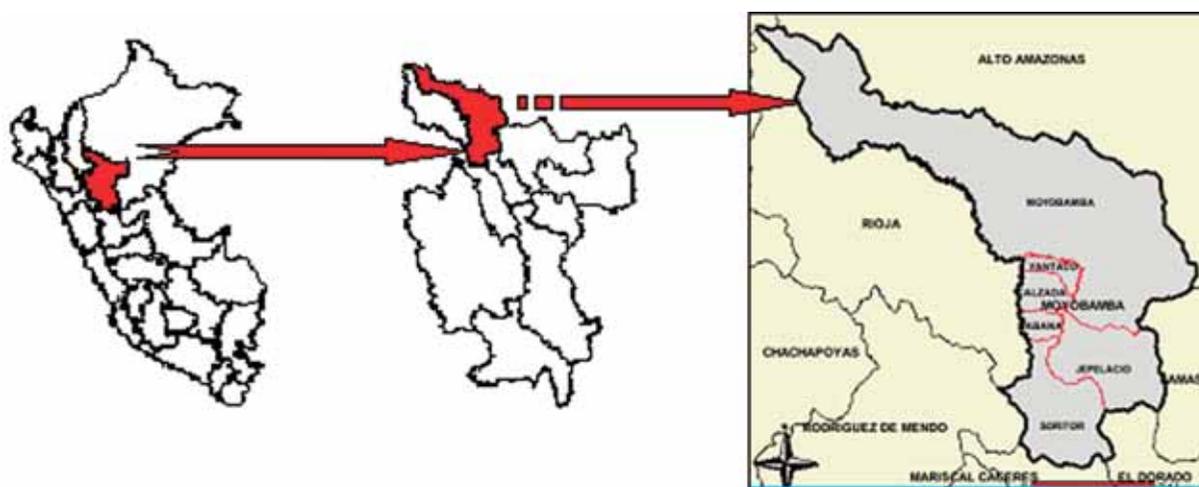
Moyobamba tiene 6 distritos: Moyobamba, Calzada, Habana, Jepelacio, Soritor y Yantaló.

Límites

Limita al norte con la provincia de Alto Amazonas en el departamento de Loreto; al sur con la provincia de Lamas; al suroeste con la provincia de Rodríguez de Mendoza en el departamento de Amazonas; al este con la provincia de Alto Amazonas del departamento de Loreto; al Oeste con la provincia de Rioja; y al Nor Oeste con la provincia de Bongará del departamento de Amazonas.

2. La experiencia

GRÁFICO 1: UBICACIÓN DEL PROYECTO EN SAN



La experiencia a sistematizar se denomina *“Fortaleciendo Capacidades Locales para la Promoción del Desarrollo Económico Local en Municipalidades de la Provincia de Moyobamba”*.

Antecedentes

El tema de las Oficinas de Desarrollo Económico Local-ODEL, empezó a ser trabajado por INICAM, cuyo enfoque era capacitar a promotores municipales para desarrollar el DEL en sus respectivas instituciones (año 1995-1996). Tres años después (1996-1999) ITDG* ejecuta un proyecto de apoyo a la planificación estratégica y a instancias de coordinación multisectoriales en 3 distritos de la región: Tarapoto, Moyobamba y La Banda del Shilcayo. Como parte de sus resultados, diversos espacios de concertación tuvieron la oportunidad de trabajar planes de desarrollo estratégico y operativo en estrechas coordinaciones con mesas y comités de concertación locales que en algunos casos incidían en la gestión integral del desarrollo y, en muchos de los casos, incidieron en la gestión de desarrollo temático, entre ellos el desarrollo económico local.

A fines de 1998, AMRESAM empieza a fortalecerse como institución e inicia un trabajo en DEL. Otras instituciones como la OIT también reforzaron el enfoque de DEL en la región San Martín y en algunas municipalidades provinciales como Moyobamba, Tarapoto y Rioja. Un nuevo proyecto de ITDG (2001- 2003) trae actividades decisivas para promover el tema en la región, particularmente en 3 municipalidades provinciales: Moyobamba, Tarapoto y Picota. Es desde este proyecto que se promociona el diseño, la organización y la implementación de Oficinas de Desarrollo Económico Local - ODEL. En concertación con la AMRESAM se amplían estas oficinas a toda la región, a nivel provincial y, en algunos casos, en distritos donde la voluntad política municipal y las condiciones básicas para las relaciones interinstitucionales eran favorables.

El segundo proyecto de ITDG no trabajó las ODEL a nivel de cada distrito de las 3 provincias antes mencionadas. En tal sentido, la ODEL de Moyobamba, estando operativa, no amplió su acción e influencia en el resto de distritos. Esto provocó la gestión de un proyecto que trabaje el tema con una nueva estrategia de ampliación en el territorio provincial. Dicha estrategia pasaba por un trabajo asociativo municipal a nivel de la provincia que buscaba involucrar a todos sus distritos.

De estos breves antecedentes se desprenden dos elementos en el tema de promoción del desarrollo económico local:

Primero, el interés de instituciones públicas, como las municipalidades, de proyectos de la cooperación técnica internacional como los de ITDG, OIT e INICAM, y de asociaciones de municipalidades como la AMRESAM, de trabajar el tema en la región. Esto promovió un ambiente favorable a nivel institucional, así como la conformación de una masa crítica técnico-profesional que empieza a dominar el tema y sus enfoques. Esta masa crítica transita por diversas instituciones públicas y privadas a nivel local y regional.

Segundo, el tema del desarrollo económico local nace bajo un enfoque de desarrollo y gestión local integral, que luego se fue especializando y encontrando más adhesiones a nivel de políticas y estrategias institucionales.



* *Hoy Soluciones Prácticas - ITDG.*

El desarrollo y la gestión local no quedaban únicamente en la elaboración de planes y el funcionamiento de instancias o espacios de concertación, sino también aterrizaba en temas concretos como el de desarrollo económico local.

Por qué sistematizar el tema

La voluntad política y las reacciones favorables de las autoridades políticas (alcalde, regidores y otras autoridades locales) para solucionar necesidades de capacitación, fue muy interesante ya que se presentaba a la municipalidad con nuevos roles. No era una visión de municipalidad para el ornato, sino una municipalidad para el desarrollo económico, social y cultural.

Como parte de sus compromisos, ITDG asume el de brindar asistencia técnica a los recursos locales para que desarrollen herramientas de desarrollo local sostenido, y de desarrollo económico local en particular. Las municipalidades socias se comprometen a apoyar con la parte logística (infraestructura, servicios, pago del personal, etc.).

Estas razones son las que indican la necesidad de sistematizar el tema del fortalecimiento de capacidades locales para promocionar el desarrollo económico local en la municipalidad provincial de Moyobamba, pues dicha municipalidad fue la que contenía los mejores requisitos para que el proyecto de ITDG asentara sus acciones en este territorio.

2.1 Objetivo

Fortalecer las capacidades locales para una gestión concertada y planificada del desarrollo local con participación ciudadana, concibiendo a la municipalidad como el principal agente promotor del desarrollo económico local de su jurisdicción, conjuntamente con otros actores como las organizaciones de base territoriales, sectores públicos del estado, parroquias, ONG, empresarios, etc.

2.2 El proceso seguido

En el primer año de intervención los gobiernos locales fueron renovados (cambio de gobierno) como también los equipos técnicos. Ello suponía una urgencia por aportar en el desarrollo de capacidades municipales para afrontar los retos de los procesos en marcha, entre ellos la descentralización y la necesidad de asumir el rol promotor en DEL.

Para iniciar el proceso de fortalecimiento de capacidades técnicas se vio por conveniente trabajar una estrategia de asociativismo municipal, que permita involucrar a las municipalidades distritales de la provincia de Moyobamba. Un fuerte componente de este trabajo, vía el proyecto, ha sido el de consolidar un equipo técnico promotor de la Asociación de Municipalidades de la provincia en mención. Así, reforzar sus capacidades técnicas, de gestión, negociación y de planificación fue clave para que dicha asociación posicione su trabajo de articulación territorial en las zonas rurales.

Aprovechando el espacio de concertación denominado AMPROMO, se establecieron reuniones donde el equipo de trabajo exponía los contenidos y objetivos del proyecto. Para esto fue necesario establecer claramente algunos mecanismos de coordinación con las autoridades. Se dio a conocer los beneficios del apoyo técnico para fortalecer capacidades y sensibilizar al personal municipal de las organizaciones sociales y a las autoridades. La importancia de fortalecer capacidades debiera permitir contar con equipos técnicos que operativicen las oficinas, las mismas que brindarán asesoramiento técnico en negocios, conformación de alianzas entre empresas, organizaciones sociales, entidades públicas, etc. De esta manera se busca lograr la voluntad política de participar en todos los espacios de capacitación y asistencia técnica.

a. Capacitaciones a los equipos técnicos

La primera acción impactante fue organizar el *ICurso - Taller Regional de Formación de Promotores Municipales para la Promoción del Desarrollo Económico Local* (Moyobamba, 28, 29 y 30 de octubre de 2004). La finalidad fue desarrollar capacidades en las autoridades y funcionarios municipales para promover procesos

orientados a la promoción del desarrollo económico en sus localidades. Ello suponía rescatar los aprendizajes de experiencias anteriores en la promoción de la ODEL. Además, se presentaron algunas experiencias exitosas en la región, lo cual significó para los equipos técnicos participantes compenetrarse con el trabajo y resaltar la importancia de seguir impulsando esta labor.

En este espacio también se construyó una propuesta de modelo organizacional municipal promotor en DEL, susceptible de adecuarse a cada realidad territorial, y se posibilitó la aplicación de un diseño metodológico para elaborar el Plan Operativo Municipal relacionado con la promoción económica local.

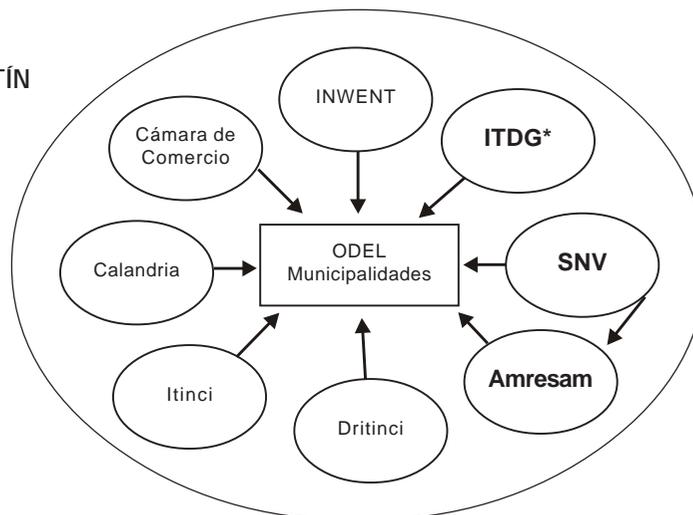
Luego se realizó el Taller denominado *“El Desarrollo Económico Local desde la Perspectiva del Asociativismo Municipal”* (Moyobamba, 3 de noviembre del 2005). Este taller tuvo como objetivos que los equipos técnicos e invitados conozcan y definan el concepto de desarrollo económico local, identifiquen las potencialidades con las que cuenta cada municipalidad distrital de Moyobamba, potencien ofertas que pueda brindar cada municipalidad distrital de Moyobamba, e identifiquen fortalezas de la AMPROMO para promover el DEL.

Algunos resultados importantes que se obtuvieron de este taller fueron los siguientes:

- Se interiorizaron conceptos del desarrollo económico local, pudiendo identificar sinónimos como crecimiento económico, ventajas competitivas y comparativas de un territorio, hacer dinero, condiciones para desarrollar actividades económicas, facilidades para el inversionista, etc.
- Se construyeron matrices para que las municipalidades identifiquen potencialidades promotoras en DEL y la oferta que pueden ofrecer cada una de ellas al respecto.
- La Asociación de Municipalidades de la provincia de Moyobamba se define como un espacio de encuentro político-técnico. Es un instrumento de desarrollo de capacidades, tiene capacidad de negociación, se inserta en espacios técnicos y cuenta con un equipo técnico competente.

El Taller *“Fortalecimiento del Núcleo DEL- San Martín”* (Moyobamba, 24 de noviembre del 2005) fue organizado por el proyecto ConCaDel de INWENT, y tuvo como objetivo fortalecer el núcleo del DEL de San Martín, el

GRÁFICO 2:
NÚCLEO DE DEL SAN MARTÍN



cual lo integran instituciones privadas y públicas. Algunas conclusiones importantes refieren a la evolución del accionar del núcleo como espacio de interrelación institucional favorable a la promoción del desarrollo económico local en la región. Cada núcleo de DEL tiene una “institución de enlace” que coordina actividades, incluyendo la convocatoria y selección de los participantes.

La AMPROMO ha asumido funciones de coordinación y articulación, siendo una “institución de enlace” del núcleo de DEL San Martín; hecho que ha permitido brindar espacios de capacitación a miembros del Equipo Técnico la AMPROMO (ETA).

Algunas capacitaciones recibidas por el ETA fueron las siguientes:

* *Hoy Soluciones Prácticas - ITDG.*

Taller *“Manejo y Transformación de Conflictos en Proceso DEL”* (Jaén, 3 al 6 de agosto de 2005 y Moyabamba, 20 al 23 de setiembre de 2006). Con este taller el ETA se fortaleció en: obtener mayores conocimientos básicos en el manejo de conflictos; la aplicación de conceptos y herramientas de análisis como la mediación, negociación, mecanismos alternativos de conflictos; identificar los tipos de conflictos, y conocer iniciativas locales como la de los bosques de Huamantanga en Jaén.

Taller *“Técnicas de Facilitación y Modelación para el DEL”* (Chiclayo, 11 al 14 de octubre de 2005). A través de este taller se ha logrado adquirir conocimientos y prácticas para facilitar y modelar el desarrollo económico local. Por ejemplo, las competencias técnicas y personales de un facilitador, los enfoques de la facilitación, las técnicas para diseñar talleres, el manejo de audiovisuales, las técnicas para priorizar y analizar, y las técnicas para manejar dinámicas grupales.

Seminario-Taller *“Conceptos y Herramientas para Procesos de Desarrollo Económico Local y Regional”* (Tarapoto, 7 al 9 de diciembre de 2005 y Piura, 1 al 4 de marzo de 2006). Este taller buscó que el ETA conozca, comprenda y practique la metodología para el desarrollo de procesos de desarrollo económico local y regional. Así, conoció conceptos, herramientas, estrategias, procesos y planes. Se realizó un café de DEL, para abordar la parte conceptual en talleres de herramientas, así como el mapa parlante, el mapeo de actores y de oportunidades territoriales.

A través de diferentes fases se fue adquiriendo gradualmente nuevas técnicas y estrategias que permitan analizar con rigurosidad las potencialidades y oportunidades para el territorio local, a partir de las cuales impulsar el desarrollo económico local. Lo valioso también fue que se puso en marcha iniciativas de fomento a la economía local utilizando 3 herramientas claves: construcción de viabilidad, definición de productos o servicios, plan operativo para poner en marcha una iniciativa de DEL.



Seminario-Taller *“Desarrollo y Concertación de Iniciativas DEL en el Perú”* (Cajamarca, 17 al 20 de mayo de 2006). El refuerzo de conocimientos como producto de este seminario taller se ha expresado en haber analizado y evaluado la viabilidad de iniciativas en DEL, en términos de factores económicos, no económicos, el marco lógico, y un plan operativo y de concertación para poner en marcha una iniciativa en el territorio local. A través de la presentación de experiencias locales de San Martín, se ha validado estrategias y herramientas claves en el aprendizaje de fomentar iniciativas de DEL en territorios pobres, rurales y distantes de centros de decisión gubernamental y no gubernamental.

Estos cuatro talleres y seminarios no sólo ampliaron conocimientos, habilidades y destrezas del ETA, sino que también lo colocó en mejores condiciones de trabajo en la región. Pues, el impacto de estas capacitaciones ha sido que la AMPROMO mejore su imagen y trabajo en el nivel regional como instancia concertadora con un buen manejo técnico por parte sus integrantes. El factor clave, entonces, ha sido el manejo equilibrado en las decisiones a nivel político, dado por los alcaldes, y a nivel técnico, dado por el equipo técnico.

b. Capacidades municipales requeridas para fomentar el DEL

Como se menciona en los antecedentes, en la provincia de Moyabamba existía solo una unidad orgánica (Municipalidad Provincial de Moyabamba) encargada de promover el DEL, y ésta no ha recibido el apoyo necesario para fortalecer su accionar.

Una de las tareas fue preparar a los gobiernos locales para que asuman su rol de promotores en DEL; constituyéndose la AMPROMO como un medio de enlace entre el proyecto y las municipalidades socias. Se organizó un taller denominado *“Instrumentos de Planeamiento y Gestión del Desarrollo Local”* (Moyabamba, del 19

al 23 de setiembre de 2005), con el objetivo de que las autoridades y funcionarios manejen conceptos y conozcan los instrumentos para la planificación y gestión del desarrollo local.

Este evento empezó por reconocer los instrumentos con los que cuentan las municipalidades y ver la manera de mejorarlos para que respondan a los objetivos de desarrollo local. Es así que era necesario articular las diversas herramientas de planificación de las municipalidades, de tal forma que guarden orden lógico en beneficio del logro de los objetivos institucionales: Plan de Desarrollo Concertado, Plan de Desarrollo Institucional, Plan Operativo Anual, Plan Institucional de Apertura; entre otros.

Logrado este primer objetivo, fue necesario organizar un segundo taller, que se denominó "*Instrumentos de Gestión del Desarrollo Local*" (3 al 7 de octubre de 2005), el cual fue de suma importancia para las municipalidades, puesto que en este espacio se buscó articular los instrumentos de gestión de los gobiernos locales con la visión del desarrollo y los objetivos estratégicos, entre los que figura promover el Desarrollo Económico Local. El producto final fueron las propuestas de modificación en las estructuras orgánicas, donde se creaban (en todos los casos) unidades municipales para promover el desarrollo económico-local, que sirvió además para modificar los Reglamentos de Organización y Funciones los cuales detallarían en su contenido qué funciones deben asumir estas unidades municipales en la promoción del DEL.

El análisis indica la necesidad de que las autoridades municipales demuestren su interés por trabajar el tema de DEL:

- Teniendo un claro perfil de promotor local.
- Asignando al personal que actuará como promotor de unidades orgánicas y articulará acciones relacionadas a la promoción del desarrollo económico local.
- Estableciendo mecanismos claros de actuación del personal en la estructura organizativa local, definiendo sus roles y funciones.
- Dotando de suficiente y adecuada infraestructura física y elementos de apoyo al personal para que pueda ejercer sus acciones adecuadamente.
- Definiendo participativamente el rol de la Oficina de Desarrollo Económico Local-ODEL, así como sus funciones y atribuciones.
- No descuidar los procesos de planificación del desarrollo que se implementan a nivel local, acorde con la normatividad legal, tratando de incluir acciones en los programas de inversión, de acuerdo con los lineamientos de trabajo en DEL.
- Desarrollando una visión común de toda la institución para trabajar el tema, para lo cual se requieren espacios de sensibilización al interior de la municipalidad, para ir construyendo esta visión colectivamente.

c. Conformación y funcionamiento de espacios de concertación ciudadana

Los procesos de DEL requieren de alianzas interinstitucionales para mejorar la intervención y obtener mejores resultados. La experiencia nos dice que conformando grupos de apoyo de mujeres, empresarios e instituciones socias, fortalecemos la gestión del desarrollo económico local. Estos espacios deben tener respaldo político y normativo, siendo necesario integrarlos a las estructuras orgánicas municipales como organismos de coordinación.

A nivel regional un espacio de concertación favorable para la actuación es la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, donde es posible incorporar propuestas de desarrollo económico local y su aporte a la reducción de la pobreza desde un trabajo municipal. En efecto, en varias oportunidades el ETA (Equipo Técnico de la AMPROMO) y las municipalidades socias de AMPROMO han hecho llegar sus propuestas hacia este espacio.

La AMPROMO tuvo inicialmente una alianza natural con AMRESAM, comprobándose buenos resultados en la ampliación de pequeña infraestructura productiva y de servicios; con la reducción del apoyo financiero que recibía esta asociación de la cooperación internacional, las municipalidades provinciales y distritales optaron

por conformar asociaciones a nivel provincial, a nivel de cuenca o sub cuenca y han debatido, desde entonces, el fortalecimiento del movimiento asociativo con otras características distintas a las impresas por AMRESAM.

2.3 Resultados obtenidos

Como producto de las diversas capacitaciones, se cuenta con personal técnico calificado para asumir roles de promotores del desarrollo económico local en sus respectivos gobiernos locales.

Así también con unidades orgánicas municipales e instrumentos de gestión que incorporan los objetivos de desarrollo económico local. Algunos gobiernos locales están impulsando acciones de desarrollo económico local desde estas unidades orgánicas.

El desarrollo de capacidades también ha significado un cambio de conductas en las autoridades, las cuales conducen a brindar mayores facilidades para el DEL.

La Asociación de Municipalidades de la provincia de Moyobamba es la coordinadora del Núcleo de DEL de San Martín, Moyobamba, y se constituye en un medio de canalización de oportunidades y de desarrollo de capacidades técnicas para las municipalidades socias.

Todos estos resultados, que representan esfuerzos valiosos para generar capacidades, fomentar instancias funcionales, apoyar el trabajo de sensibilización y de creación de sinergias institucionales, corroboran el compromiso de los gobiernos locales por constituirse en promotores del DEL y parten de la aceptación de numerosos retos concretos y tareas precisas para el corto plazo, referidos a:

- **Desarrollar servicios financieros y empresariales.** Supone facilitar servicios especializados (por ejemplo, aporte con terrenos, ambientes, muebles, equipos, capital, etc.) y apalancar recursos privados a partir de recursos públicos. También supone el manejo de metodología de capacitación y asistencia de acuerdo a la demanda del sector empresarial.
- **Promover nuevas actividades empresariales.** Permite el uso eficiente de los factores productivos, generar economías de escala y aumentar la productividad para lograr ventajas competitivas en los mercados rurales.
- **Formar y fortalecer los recursos humanos y del mercado de trabajo local.** Esto significa incrementar las relaciones de confianza y la especialización del personal técnico que estará al frente del proceso. Se debe destinar personal técnico para asumir la función de promoción del DEL. Las municipalidades deben manejar información económica local, regional, nacional e internacional, y hacerla accesible a los actores económicos locales.
- **Promover objetivos institucionales orientados al desarrollo de competencias** (capacidades) que sustenten el desarrollo local, más que aquellos programas sociales de alivio a la pobreza.
- **Tener un cuerpo normativo** y de procedimientos amigables para el tejido empresarial local, el empleo y las inversiones.
- **Dotar de soporte físico a través del aprovechamiento de los recursos naturales y del medio ambiente** demostrando un claro conocimiento de los mismos (catastro, plan director, sistema de tratamiento de residuos sólidos, etc.).
- **Expresar claramente objetivos ligados a la promoción del Desarrollo Económico Local.**
- **Realizar acciones que fomenten y comprometan al conjunto de actores locales en el desarrollo** de su propio territorio.
- **Desarrollar una estrategia de promoción municipal** en DEL que debe ser no solo clara y concisa, sino también revisada y actualizada de manera permanente. Esto implica la gestión de una Oficina de Desarrollo Económico Local con un plan de trabajo, metodología, estrategias y política, presupuesto y materiales.
- **Realizar diagnósticos y análisis territoriales institucionales** de la zona trabajada por las unidades orgánicas (ODEL) de manera permanente, flexible y adecuada a los actores locales.

- **Establecer instancias de concertación** y ligarse a redes locales, regionales y nacionales.
- **Construir consensos con las instituciones públicas y privadas**, así como con proyectos y profesionales que promocionan el DEL.
- **Proveer y desarrollar planes operativos anuales (POA)** ligados al Plan Estratégico Territorial (PET) o al Plan de Desarrollo Municipal Concertado. Se debe, de igual modo, promover el uso de instrumentos de monitoreo y evaluación para la verificación de resultados e impactos en el mediano plazo.

3. Lecciones aprendidas

La participación ciudadana se convierte en una importante estrategia para que una municipalidad gobierne de mejor manera, es decir con transparencia, informando y asumiendo compromisos compartidos en las tareas del desarrollo económico local.

Ampliar y fortalecer capacidades a equipos técnicos de espacios de concertación municipal confirma la validez y funcionamiento de las asociaciones de municipalidades en áreas rurales, pues al imentan un equilibrio en la toma de decisiones políticas con participación técnica oportuna y calificada.

Nuestras futuras actuaciones en el desarrollo de capacidades deben responder a la necesidad de los actores en capacitación, mas no al simple hecho de querer cumplir algunas actividades diseñadas para proyectos. Se debe hacer el diseño educativo de los eventos de capacitación involucrando a los propios actores.

Mejorar las capacidades técnicas de los funcionarios municipales para promover el DEL, constituye un factor esencial para la sostenibilidad de los procesos.

El trabajo conjunto permite mejorar las relaciones interpersonales y la visión de cualquier propuesta de proyecto.

La voluntad política para asumir estos roles es un factor clave para comprometer otros elementos que fortalecen el DEL, como por ejemplo: presupuesto, designación de personal y facilidades que podría aportar la municipalidad, tanto financieras y físicas, así como experiencias de planificación y concertación.

Se ha notado que los equipos técnicos participan de los espacios de capacitación, siempre y cuando estos respondan a una necesidad y/o estos resuelvan problemas, pudiendo ser conceptuales, procedimentales, actitudinales, etc.

4. Recomendaciones

Aprender de otras experiencias es muy valioso, por lo tanto, nuestra actuación institucional debe empezar identificando procesos de desarrollo exitosos, para luego sistematizarlos y, en base a las reflexiones, potenciar las enseñanzas, buscando la forma de transmitir los aprendizajes a los beneficiarios.

Se debería pensar en la continuidad del personal técnico capacitado, que ha desarrollado habilidades para promover el DEL en las municipalidades.

El trabajo organizacional y de asociativismo es una oportunidad para articular oportunidades de capacitación para el personal técnico. Este debería continuar para fortalecer la AMPROMO.

Son muy valiosos los esfuerzos que se hagan para sensibilizar a todos los actores locales sobre las funciones que desempeñan las oficinas de DEL.

En las municipalidades se necesita brindar adecuada infraestructura física para el funcionamiento de la unidad municipal que promueve el DEL.

Se debe asignar personal técnico promotor y coordinador, que se convierta en el ente articulador de diversas propuestas y/o redes institucionales para trabajar el tema.

PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS: HERRAMIENTA PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Eduar Tantalean

Soluciones Prácticas - ITDG, Lima

1. El contexto general

La experiencia se realizó en el distrito de Chirinos, provincia de San Ignacio, región Cajamarca. Este distrito está ubicado en la zona centro y sur de la provincia de San Ignacio, con una superficie de 351.91 Km². Su capital, Chirinos, se encuentra ubicada a 5° 17' 42" de latitud sur y 8° 51' 15" de longitud oeste, a una altitud de 1,858 m.s.n.m.

La población es eminentemente campesina, bordeando actualmente los 16.896 habitantes, de los cuales el 87% radica en el campo y el 13% en el área urbana. El crecimiento poblacional experimenta un crecimiento demográfico a razón de una tasa de 2.032,1 %, tomando como base el censo poblacional del INEI y las aproximaciones de los censos locales aplicados por la Oficina de Infraestructura y Desarrollo Urbano y Rural (OIDUR). Se estima, según proyecciones realizadas por la ODEL, una población en el 2021 de 23.915 habitantes. El distrito alberga al 0,070 % del total de los pobres del país, y al 0,53% que posee la provincia de San Ignacio.

Las actividades económicas son esencialmente agrícolas y pecuarias. Los terrenos agrícolas son privados y familiares (70%), estando en condición de arriendo, solo el 6% y 30% son de propiedad de la Comunidad Campesina San Juan de Chirinos y la Comunidad Campesina San Pedro de Perico, respectivamente. Sus principales productos son café, arroz, maíz, pastos y forrajes. Según reportes de la Agencia Agraria San Ignacio y el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA) existen 4.210 cabezas de vacunos de carne y 476 vacunos de leche, así como 1.693 porcinos, 205 ovinos, 400 caprinos, 26.797 aves y 6.400 cuyes.

El flujo comercial del distrito está inmerso en el espacio de vinculación económica, que incluye a Jaén, San Ignacio y Bagua; y se articula externamente a las ciudades de Piura, Chiclayo y Lima. La Población Económicamente Activa del distrito está distribuida de la siguiente manera:

CUADRO 1: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN EL DISTRITO DE CHIRINOS

Distrito	Población Económicamente Activa (PEA)			Porcentaje de la PEA ocupada en		
	Total (% de la población)	Masculina (% de la PEA)	Femenina (% de la PEA)	Agricultura (% de la PEA)	Servicios (% de la PEA)	Trabajos asalariados (% de la PEA)
Chirinos	38,41	76,41	23,59	83,70	12,50	15,80

2. Temática de la experiencia

• Desarrollo de capacidades

Están en los ejes de desarrollo del Plan Estratégico Concertado como eje central para la promoción del DEL, la capacitación y asistencia técnica a las organizaciones de la sociedad civil para generar capacidades que permitan orientar y establecer proyectos productivos orientados al mejoramiento de la economía familiar y local. Además de lograr el mejoramiento de la salud, educación, saneamiento básico y la generación de espacios de participación y de concertación social.

• Desarrollo municipal

La municipalidad, en convenio con Soluciones Prácticas – ITDG, capacita personal técnico, así como a

miembros del Consejo de Coordinación Local, en diferentes temas que fortalecen el desarrollo institucional.

- **Desarrollo rural**

La municipalidad, a través del área técnica de extensión y fomento agropecuario y la Oficina de Desarrollo Económico Local, capacita a agricultores organizados en diferentes comités, en el mejoramiento de la producción y productividad agropecuaria, así como en la ejecución de proyectos de infraestructura social (trochas carrozables, puentes, redes secundarias de electrificación, etc.).

- **Participación ciudadana**

La municipalidad, a través de los mecanismos empleados para el fortalecimiento de la participación ciudadana, viene involucrando a diferentes actores sociales como organizaciones de base, rondas campesinas, instituciones del Estado, grupo de mujeres organizadas y grupo de jóvenes; los cuales desde sus asambleas locales formulan propuestas de desarrollo para ser presentadas, priorizadas, calificadas y aprobadas en la asamblea distrital. Esta asamblea es el espacio de participación donde se fortalece los lineamientos fijados en el Plan de Desarrollo Concertado al 2021 del distrito.

Las autoridades de los diferentes caseríos eligen en asamblea local a un agricultor representante, y, previa acta de elección, el participante forma parte de la delegación de pasantías con la finalidad de intercambiar experiencias, especialmente en materia de tecnología para el mejoramiento de cultivos, como el café y otros. La municipalidad cubre los gastos de transporte, estadía de la delegación pasante y los agricultores co-financian su alimentación.

La municipalidad ha realizado las siguientes pasantías: Cooperativa Atahualpa PORCON-Cajamarca, para tratar el tema de reforestación, realizada en el 2004; Proyecto YACHAN de Soluciones Prácticas - ITDGen Cajamarca- Yanacancha Baja-Cajamarca, para observar proyectos productivos, realizada en el 2004; Programa social Yanachaga Chemillén (PROSOYA)-Oxapampa-Pasco, para aprender manejo de ganadería, realizada en el 2005; Cooperativa COOPCHEBI-Villa Rica-Pasco, para recibir orientación de un mejor manejo en caficultura, realizada en el 2005.

3. Objetivos

Objetivo principal

Plasmar la experiencia fundamentalmente en el desarrollo de capacidades locales, a través de las acciones contenidas en los ejes del Plan Estratégico, para promover la participación ciudadana que permita desarrollar proyectos, acciones y actividades que conduzcan al fomento del desarrollo económico local desde de los presupuestos participativos.

Objetivos específicos

- Fortalecer las organizaciones para hacer sólida la participación ciudadana.
- Dar alternativas de producción al monocultivo de café.
- Capacitar y promover las actividades agroindustriales, que desarrolla el proyecto dirigido por la municipalidad.

4. Descripción de la experiencia

El proceso se inició en el 2003 como un intento por realizar una identificación con organizaciones que se caracterizaban y sobresalían por buscar el desarrollo de Chirinos.

Al inicio del proyecto las dificultades encontradas se centraron en la poca organización que existía en los diferentes comités o grupos organizados y la desconfianza de la población a incorporarse en esta nueva estrategia de participación ciudadana. Ello debido a que gestiones anteriores han permitido que la población y las organizaciones pierdan la confianza y la legitimidad del actuar municipal.

La municipalidad, con recursos propios, ejecuta un proceso de implementación de los presupuestos participativos, donde se identifican proyectos que contribuyen a mejorar los niveles de nutrición y mejorar los ingresos de las familias de agricultores del distrito. Para ello desarrolla mecanismos de participación ciudadana donde las diferentes actividades tales como biohuertos familiares, reforestación, apicultura, crianza de animales menores e innovaciones tecnológicas, se hacen en forma priorizada con el aval de la población. Los indicadores de monitoreo responden a la línea de base planteada en el Plan Estratégico de Desarrollo Concertado. Estas acciones corresponden al eje estratégico de desarrollo económico productivo, que dependerá mucho de la ejecución de proyectos, vía el *presupuesto participativo*, que corresponden al eje de desarrollo social y cultural, y al de preservación de los recursos naturales y del medio ambiente.

Además, se vienen fortaleciendo las capacidades locales de hombres y mujeres, individuales y organizadas, para que cada vez sean más competitivos en la producción agrícola y pecuaria, incorporando a su producción un valor agregado que permita que al momento de vender sus productos estos tengan mayor valor económico.

También se están conformando y fortaleciendo asociaciones de productores, tanto a nivel estructural como a nivel organizacional, con la finalidad de convertirlos en exportadores directos de productos agropecuarios, rompiendo el abuso de precios que imponen empresas intermediarias.

Según el alcalde de Chirinos: "Durante la ejecución de toda esta experiencia se ha conformado alianzas estratégicas con distintas instituciones, especialmente con Soluciones Prácticas - ITDG, que jugó un rol determinante: Primero, presentando la propuesta de Promoción de Desarrollo Económico Local al Concejo Municipal, para que en conjunto sea implementado, y fue por ello que en el año 2003 se ejecutó por primera vez en nuestro distrito la Feria Agropecuaria, incorporándose como una actividad esencial el "I Concurso de Innovaciones Tecnológicas". Esta actividad permitió la amplia y numerable participación de nuestros agricultores, y desde allí comenzamos a tener una visión de desarrollo. Y segundo, acompañando en la implementación de un proceso de participación ciudadana a través de capacitación, asesoramiento y asistencia técnica en la formulación de presupuesto participativo. Desde este proceso se impulsa el desarrollo económico local con funcionamiento y participación activa de la Oficina de Desarrollo Económico Local de nuestra municipalidad".

Es importante mencionar que en el distrito no existe una Mesa de Concertación, pero se cuenta con otros espacios de participación ciudadana como son el Concejo de Coordinación Local Distrital, comités de participación vecinal, comités de vigilancia de los presupuestos participativos, que, por acuerdo de todas sus autoridades, han tomado la decisión de fortalecer estos espacios.

Metodología empleada

La metodología empleada para el proceso es participativa. Destacándose algunas acciones concretas que han dado buenos resultados en muy poco tiempo:

- Diagnóstico participativo para la formulación de propuestas, para lo cual se ejecutan acciones de sensibi-



lización y capacitación así como la realización de asambleas descentralizadas en cada caserío, centro poblado y capital de distrito.

- Desarrollo de la cadena productiva de recursos agropecuarios.
- Promoción de productos en ferias distritales, provinciales (San Ignacio y Jaén), regionales (FONGAL-Cajamarca), nacionales e internacionales (Zumba-Ecuador).
- Definición de una estrategia para la presentación y difusión de los productos.
- Asesoramiento técnico en mejorar los niveles de producción, a través del área de fomento agropecuario y la Oficina de Desarrollo Económico Local.
- Pasantías regionales.

Las herramientas más empleadas y que siempre deben utilizarse son los medios audiovisuales.

Fortalezas que contribuyen al proceso

- Los actores locales cuentan con una visión conjunta de desarrollo de su municipio.
- Las comunidades se han apropiado del Plan de Desarrollo Integral de su municipio y se han involucrado en su implementación vía autogestión, y haciendo uso de sus derechos y deberes en el presupuesto participativo.
- La transparencia en la gestión municipal ha generado confianza y participación en la comunidad. Esto se ha logrado a través de un proceso de rendición de cuentas y de auditoría social permanente, lo cual incrementa las posibilidades de sostenibilidad de los procesos iniciados.
- Al involucrar a la gente en la construcción de obras municipales, la municipalidad ha logrado reducir los costos. Se ha ahorrado casi un 40% del total y se ha empoderado en la construcción de obras ya que la gente las siente como propias.

Debilidades en el proceso

- Percepción de algunas personas de que la municipalidad debe dar todo, sin poner ellos algo a cambio.
- Falta de eficiencia de las instituciones de gobierno, sobre todo en cuanto a la capacitación del personal municipal.
- Baja orientación de recursos municipales para invertir en capacidades del recurso humano.

Resultados obtenidos

- 18 comités de grupos organizados.
- 12 comités de reforestación.
- 10 comités de apicultores, implementados con 40 módulos.
- 35 has. reforestadas.
- Participación de la mujer en las diferentes actividades.
- Plan de fortalecimiento de capacidades para la producción.
- Incremento de los rendimientos de la producción de café y de apicultura, que actualmente se han duplicado, lo que repercute en una mejora de los ingresos familiares.
- Mayor asignación presupuestal de los recursos económicos municipales para la promoción del desarrollo económico local.
- Normas legales estipuladas en la LOM que exigen a las municipalidades ser entes de la promoción de desarrollo económico local. Además, a través de los presupuestos participativos, los beneficiarios, que al

principio se mostraban un poco indiferentes, ahora han hecho suyo el proyecto y vienen desarrollando estas actividades con iniciativa propia, lo cual garantiza la sostenibilidad del proyecto en el futuro.

Factores de éxito del proceso

- Voluntad política municipal sostenida.
- Disponibilidad del concejo en pleno para fortalecer la participación ciudadana en la promoción del desarrollo económico local.
- Capacitación, asesoramiento y asistencia técnica permanente de Soluciones Prácticas-ITDG.
- Consolidación del Plan Estratégico de Desarrollo Concertado al 2021.
- Presupuesto participativo que ha designado un fondo exclusivo para el desarrollo de estas actividades.
- Personal municipal y líderes participantes del presupuesto participativo, capacitados.
- Población beneficiaria, que ha logrado un nivel de conciencia en el desarrollo de estas alternativas.
- Mecanismos sencillos para promover la participación ciudadana.

Sostenibilidad

Como ha sido mencionado líneas arriba, como parte de los resultados obtenidos, hay logros que garantizan la sostenibilidad del proceso en el futuro.

Existen además equipos técnicos locales capacitados y con habilidades que permiten seguir brindando asistencia y asesoramiento técnico a la municipalidad. Los líderes locales de organizaciones de base, y productores, están sensibilizados y tienen las destrezas para que, cada año, se haga incidencia en acciones de promoción de la economía local a través del presupuesto participativo.

5. Lecciones aprendidas

- El presupuesto participativo permite una mayor y efectiva participación de la población en la identificación y priorización de sus necesidades.
- Desde el presupuesto participativo se puede promover el Desarrollo Económico Local con acciones como las pasantías productivas y económicas, y las ferias de innovación tecnológica y productiva. Las ferias, además de reconocer esfuerzos de los productores, incentivan la mejora de la calidad de la producción y articulan la misma a los mercados rurales.
- La voluntad política de las autoridades municipales es el elemento central para poder iniciar un proceso de participación ciudadana que promueva el desarrollo económico local.
- Cuando las capacidades locales no se pueden explotar, precisamente por la limitación de profesionales, es recomendable buscar alianzas estratégicas.



6. Recomendaciones

- Realizar un diagnóstico situacional de la zona donde se quiere intervenir con un proceso de participación ciudadana a través del presupuesto participativo y desde la cual se fomentará la economía local.

- Que los beneficiarios participen activamente en la evaluación, diseño y ejecución de proyectos externos a la zona.
- Capacitar a los representantes de las organizaciones para que participen en el presupuesto participativo.
- Todos los productores y/o organizaciones deben estar debidamente legitimados y acreditar que realmente son representativos.
- Mejorar la identificación de las “necesidades sentidas” por parte de los productores.
- Realizar una evaluación anticipada y razonable de los recursos requeridos y las fuentes, y establecer compromisos mediante convenios.
- En caso de no existir experiencia cercana, organizar pasantías a experiencias similares.

Tercera parte

APRENDIZAJES COMUNES
EN EL CONSORCIO ANDINO AMAZÓNICO

APRENDIZAJES COMUNES EN EL CONSORCIO ANDINO AMAZÓNICO

Carlos Frías, Edwin Suclupe

Los estudios de caso presentados en la sección anterior, nos remiten a un conjunto de experiencias, con enfoques y protagonistas distintos, así como son distintos también los contextos nacionales en los que ellos se desenvuelven. Sin embargo, es posible identificar algunos aprendizajes conjuntos que resumimos a continuación:

1. Los protagonistas son territorios y sociedades rurales. Las experiencias se sustentan en municipios rurales y, por lo tanto, comparten el hecho de ser espacios territoriales en los cuales la población mayoritariamente depende de las actividades agropecuarias para obtener sus medios de vida y desarrollo. Estas actividades se sustentan en la pequeña y mediana propiedad agrícola, sin embargo cada vez es más importante el ingreso que obtienen las familias a través del empleo no agrícola, ya sea en las ciudades cercanas o fuera de la región de manera temporal, y, por esto, son espacios que se articulan a una ciudad pequeña o mediana, que les sirve de mercado, centro de acopio y como proveedora de servicios urbanos a su *hinterland* rural. Sus actividades agropecuarias tienen problemas graves de sobre uso de los recursos naturales, escaso valor agregado local y una situación desventajosa frente a su comercialización externa. Son áreas con poca cobertura de los servicios básicos esenciales, con una población dispersa en el territorio y con niveles importantes de emigración que las convierte en zonas con índices de desarrollo humano debajo del promedio nacional de cada uno de sus países. Los gobiernos locales de estos territorios comparten esta precariedad y se caracterizan por la ausencia de recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para impulsar procesos de desarrollo sostenible, por lo que la formación de asociaciones o mancomunidades se les presenta como una opción inmediata y viable de solución de algunas de estas precariedades institucionales y territoriales.

2. Experiencias sin antecedentes previos, por lo tanto existe la necesidad de un claro liderazgo municipal y de un núcleo impulsor. En 3 de los 4 casos analizados, se señala que en los territorios involucrados no han existido experiencias previas de promoción municipal del desarrollo económico local, o estas han sido muy esporádicas y no permanentes en el tiempo. Esta situación marca la novedad de los procesos y la necesidad de dar pasos previos muy importantes, a fin de sensibilizar y comprometer en estas iniciativas a los líderes sociales y, sobre todo, a las autoridades políticas (alcaldes y consejos municipales respectivos) que son las que tienen la legitimidad para convocar e implementar este tipo de procesos. Esto es más importante aún en contextos en los cuales los marcos legales nacionales no tienen la suficiente fuerza promotora de los mismos (como en Perú y Ecuador); sin embargo, en todos los casos el requerimiento del liderazgo municipal es prioritario y, en todos, el mismo es fortalecido con la creación de un núcleo impulsor del proceso (Comité de Apoyo Institucional en el caso de Bolivia, o conformación de equipos técnicos en el caso del Perú), que incluye a otras instituciones públicas y privadas de la localidad. Como se señala para el caso de San Ignacio, la transparencia de la gestión municipal genera y refuerza a su vez la confianza y participación de la población en estos procesos.

3. El desarrollo de las capacidades es fundamental en los procesos de desarrollo económico local liderados por las municipalidades y sus asociaciones en las áreas rurales. Quizás por lo dicho anteriormente, o por otro tipo de razones relacionadas con una cierta complejidad técnica del tema, lo evidente es que para la promoción del desarrollo económico local, las experiencias detalladas en la sección anterior nos muestran claramente la importancia que los promotores de estas iniciativas han dado al aspecto de la capacitación, como instrumento para el desarrollo de capacidades locales. El fortalecimiento de los recursos humanos de las AM rurales es una preocupación a la que se ha dirigido mucha atención, buscándose alianzas con la cooperación internacional, pues se es consciente de que sin los recursos calificados la asociación no tendrá sostenibilidad. En este marco es importante resaltar algunas características comunes a las experiencias presentadas en este aspecto:

- Se realizan a través de actividades pedagógicamente bien planificadas (en base a guías, módulos, currículas

específicas, etc.).

- Tienen como público objetivo tanto a autoridades y funcionarios municipales como a líderes sociales y de las organizaciones de productores. En estos últimos casos el objetivo es mejorar la calidad de su participación y de sus propuestas en los procesos de planificación e identificación de proyectos productivos. Si las actividades de capacitación son de gran envergadura y de poco tiempo (como la experiencia de las mesas de diálogo municipal en Bolivia), también se capacitan a los facilitadores de estas actividades.
- En algunos casos (como el de Bolivia) usan enfoques avanzados para estas actividades, como el enfoque basado en competencias o las pasantías para conocer experiencias similares en otras regiones cercanas (como el caso de San Ignacio y Moyobamba).
- Normalmente se realizan en alianzas con otras instituciones, lo que permite ampliar los recursos formativos que se requiere invertir en estas actividades.

En general se podría decir que el asociativismo representa una posibilidad de encontrar medios para desarrollar las capacidades del personal de las municipalidades y de la población, que no se podría lograr de forma individual por cada municipio.

4. La importancia del contexto político y económico en la viabilidad de las iniciativas de desarrollo económico local emprendidas. Ya líneas arriba habíamos señalado los distintos contextos legales y económicos de los 3 países y su posible impacto en las iniciativas emprendidas por las AM rurales o por los gobiernos locales en el tema del desarrollo económico local. Esto se hace evidente en el caso de Bolivia, ya que la articulación entre las propuestas locales y regionales, se vio favorecida por la iniciativa de formulación del PEDER y por el Diálogo Nacional Bolivia Productiva, promovido por el gobierno nacional, al amparo de lo cual se inscriben los procesos de planificación económica productiva en Vallegrande. Lo mismo se puede afirmar de Perú para el caso de los presupuestos participativos, que en tanto son ahora mandato nacional, las municipalidades deben implementarlos con participación ciudadana. En ese marco han tenido lugar la identificación de proyectos productivos promovidos por las municipalidades de Moyobamba y San Ignacio y por sus AM, como ha sido el caso de la AMPROMO. Todo esto solo reafirma la necesidad de promover marcos legales nacionales que fomenten este tipo de iniciativas y que sean el soporte más adecuado para las iniciativas locales en el tema.

5. La necesaria y difícil articulación de lo local con lo regional. El caso de Vallegrande es bastante aleccionador al respecto, ya que en el marco del contexto nacional promotor de esta articulación se pudo formular un Plan de Desarrollo Económico Regional y un conjunto de estrategias municipales productivas que respondían a este plan regional. Sin embargo, 2 aspectos no permitieron la real articulación e implementación de las propuestas elaboradas:

- El no funcionamiento de la Agencia de Desarrollo Económico Regional (ADER) por la prevalencia de intereses políticos partidarios en el núcleo impulsor del plan, que originó la constitución de una ADER sin la legitimidad necesaria para seguir con la implementación del plan con la participación de todos los actores involucrados en el desarrollo económico de la región de los Valles Cruceños.
- La no implementación de las estrategias productivas integrales municipales aprobadas en las mesas de diálogo municipal, que concretaban los lineamientos del PEDER en los municipios de Vallegrande, debido a que no hubo un seguimiento riguroso de su implementación por parte de la mancomunidad.

Esto nos deja 2 lecciones:

- A nivel regional la arquitectura institucional debe ser creada para la gestión del desarrollo territorial requerido, debe tomar en cuenta que a este nivel son más importantes que a nivel local los intereses políticos partidarios de los actores participantes y, por lo tanto, la creación de consensos debe incluirlos y hacerlos evidentes para evitar que su no tratamiento produzca posteriormente el fracaso de estas iniciativas.
- Es fundamental no solo diseñar las estrategias y acciones de articulación económica productiva entre lo local y lo regional, sino además garantizar los mecanismos y procedimientos de monitoreo y seguimiento para su efectiva implementación.

6. La necesidad de una instancia especializada en el tema en la estructura municipal y de la mancomunidad. En todos los casos analizados (salvo el de Ecuador), existen a nivel municipal y/o de la mancomunidad una instancia especializada en el tema del desarrollo económico local, que tiene como objetivos coordinar y articular las iniciativas de la institución municipal o de la mancomunidad, orientadas a promover el desarrollo económico local. Esta labor debe ser una política municipal o territorial y no sólo la actividad de una instancia administrativa (es decir orientada a “transversalizar” esta función en la institución municipal). Es necesario que tanto los gobiernos locales como la mancomunidad creen instancias especializadas, pero al mismo tiempo deben clarificar con mucho detalle los roles, objetivos y funciones a cada nivel, incluyendo el regional, a fin de evitar conflictos y superposiciones. Para la creación de esta instancia se ha seguido un proceso similar:

- Sensibilización de autoridades, funcionarios y organizaciones de productores.
- Capacitación exhaustiva a equipos técnicos y funcionarios municipales.
- Conocimiento de experiencias exitosas en el tema.
- Elaboración de una propuesta de modelo organizativo y funcional en diálogo con las autoridades y funcionarios pertinentes.
- Aprobación por el consejo municipal de las funciones, competencias, ubicación en la estructura municipal o de la mancomunidad de la nueva instancia a ser creada.
- Elaboración de los instrumentos normativos y planes de trabajo específicos de la nueva instancia.
- Implementación y evaluación de los planes elaborados, cuyas actividades más comunes están alrededor del apoyo a organizaciones de productores para fortalecer su capacidad de elaborar proyectos, la identificación de oportunidades productivas para los productores locales, la conformación de alianzas público-privadas para impulsar iniciativas productivas o que apoyen actividades productivas, etc.

Un elemento central es la sostenibilidad de esta instancia a nivel de recursos humanos y financieros. De la experiencia peruana y boliviana, queda muy claro que desde el inicio los recursos financieros y humanos para su funcionamiento deben ser aportados por las municipalidades o mancomunidades, y no depender de fuentes externas; ya que solo así se garantiza su permanencia en el tiempo, a pesar que los recursos van a ser escasos al comienzo, pero será un proceso más sostenible a la larga.

Una experiencia novedosa a partir del caso de San Ignacio es la implementación de concursos y premiaciones a la innovación tecnológica de pequeños productores, que la Oficina de Desarrollo Económico Local de la municipalidad de Chirinos, junto con otras instituciones públicas y privadas impulsaron, con el objetivo de rescatar y difundir buenas prácticas tecnológicas agropecuarias ya existentes en la localidad, que permitieran ampliar sus beneficios a más productores locales y foráneos a la localidad. La participación masiva en estos concursos y el bagaje de conocimientos técnicos encontrados a través de los mismos, permiten afirmar que son una herramienta muy eficaz en la necesaria innovación tecnológica que la actividad agropecuaria y la producción a pequeña escala requieren en esas regiones, y debería ser una práctica replicada a mayor escala. En general, podemos afirmar que la incorporación del componente del desarrollo económico local en los presupuestos participativos de las municipalidades en Perú, dotándolas de recursos materiales y técnicos para promover la transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades, que responden a la demanda real recogida de la participación ciudadana y en particular de los agentes económicos, constituyen ya políticas válidas y viables de desarrollo económico local, como se constata en esta experiencia.

7. Existe una experiencia y metodologías ya probadas para la elaboración de planes con visiones comunes de desarrollo. Las experiencias arriba presentadas se han basado en la elaboración de planes de desarrollo económicos trabajados a partir de la sensibilización de los actores, la profundización de diagnósticos, la formulación de visiones comunes de desarrollo para ejes estratégicos del desarrollo productivo y la elección de mecanismos de gestión e implementación de estos planes. Para elaborarlos se han seguido y combinado diferentes metodologías (análisis FODA, enfoque de cadenas productivas, análisis de competitividad, etc.), dependiendo de la realidad local y la capacidad de la instancia técnica conductora del proceso. Lo importante es que han sido planes con perspectivas y visiones para el mediano y largo plazo.

8. La conformación de alianzas público-privadas como herramienta central en todas las etapas y actividades del proceso de desarrollo económico local. Un elemento a resaltar es que las alianzas público-privadas (tales como mesas de concertación, comités de coordinación local, mesas de diálogo, comités de apoyo Institucional, etc.) han estado presentes no sólo para la elaboración de los documentos o planes estratégicos que han dado el marco a las iniciativas de desarrollo económico local, sino también en las mismas actividades que el plan o las iniciativas demandaba (acciones de capacitación, concursos y premiaciones a la innovación tecnológica, ejecución de proyectos, etc.); convirtiéndose de esta manera en un instrumento privilegiado tanto de la transformación productiva como de la arquitectura institucional necesaria para estos territorios, y en una herramienta eficaz para el fortalecimiento del capital social de estas zonas rurales.

9. La búsqueda de la inclusión y la equidad: algo deseado y no siempre logrado. Las experiencias revisadas nos señalan como uno de sus objetivos más importantes el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente de los tradicionalmente marginados y excluidos. Sin embargo, al dar cuenta de los resultados de sus iniciativas, no es posible comprobar fehacientemente el logro de ese objetivo. La experiencia de Ecuador nos señala al respecto un posible derrotero: es necesario explicitar de manera clara el objetivo al cual se desea llegar en el tema de la equidad y la inclusión, tener estrategias y actividades específicas para lograr este objetivo y diseñar los mecanismos necesarios para hacer el seguimiento y monitoreo a la real implementación de estas estrategias y actividades. Pero esta situación nos plantea un problema más de fondo. Si la analizamos desde la perspectiva de que el fin del desarrollo económico local son las personas, podemos afirmar que incluso los emprendimientos empresariales que se impulsan a través de los programas de desarrollo económico local son sólo medios e instrumentos para el objetivo prioritario del desarrollo: las personas y su libertad. Que este aspecto sea convertido en realidad puede suponer la creación de nuevos valores en los pequeños productores y empresarios con los cuales ahora se trabaja en estos programas en las zonas rurales, y nos plantea además algunas interrogantes como son:

- ¿Cómo hacemos para que las asociaciones empresariales promovidas por estos programas municipales contribuyan de manera real al desarrollo de las personas o a erradicar la pobreza de la localidad, y que no se queden solamente en la acumulación sino que realmente sean práctica de la equidad y la solidaridad a nivel local?
- ¿Será posible, por ejemplo, pensar en iniciativas empresariales que vayan más allá de los fines de lucro y de la ganancia, y que sean de verdad herramienta para el desarrollo local? Ello implica además que paguen precios justos a los productores, que generen empleos y que en esos empleos tengan los trabajadores derechos laborales plenos y que, por lo tanto, fomenten en los pequeños productores y micro y pequeños empresarios valores y prácticas de responsabilidad social, lo cual podría ser apoyado con los concursos y reconocimientos municipales que deberían premiar no solamente la creatividad empresarial y la innovación tecnológica, sino también la responsabilidad social de estas empresas en zonas rurales.

Los actores en los espacios locales en América Latina han sido capaces de generar experiencias de democratización y desarrollo que después se han convertido en propuesta de alcance nacional (como los presupuestos participativos, la participación ciudadana y la promoción municipal del desarrollo económico local, la Agenda 21 local, etc.). Teniendo en cuenta este hecho podríamos preguntarnos si ¿será posible que en los espacios locales en áreas rurales, los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, las ONG, etc. comencemos a promover un nuevo tipo de pequeño y micro empresariado o productor, con mayor responsabilidad social con el desarrollo de su localidad y su país? Para amplios sectores sociales los empresarios (sobre todo los grandes, pero estos alguna vez fueron pequeños) son responsables de parte de los problemas ambientales y de respeto a los derechos laborales de los trabajadores, porque solo piensan en ellos mismos y en sus ganancias, y no en el desarrollo del país ni en el medio ambiente. ¿No será posible plantearnos el reto desde los espacios locales rurales de América Latina (en los que aún existe una mentalidad y tradición comunitaria bastante arraigada) de promover un nuevo tipo de empresariado o productor, que respete y promueva los derechos laborales de los trabajadores, un trabajo de mejor calidad, el empleo de mujeres y jóvenes, que

promueva un nuevo tipo de relación entre la empresa, la sociedad y el Estado con valores nuevos, distintos a los que ahora están vigentes, en los cuales las personas estén antes que las ganancias y el lucro, y que aporte a superar la actual situación de inequidad que hace que haya un sector que concentra riqueza y un sector que concentra la pobreza? Esto nos parece que es un desafío fundamental para no repetir más de lo mismo en materia de crecimiento y desarrollo económico, y contribuir así a resolver el problema de la desigualdad en América Latina.

Reflexión final

Las asociaciones de municipalidades o mancomunidades en las áreas rurales de América Latina están cobrando cada vez más importancia como actores importantes en el desarrollo integral de sus territorios y jurisdicciones. La posibilidad de que sean uno de los promotores del desarrollo humano de esas áreas en el presente siglo está abierta para ellas, a condición de que interpreten de manera adecuada las necesidades y capacidades de los distintos conglomerados sociales que forman su territorio, elaboren con ellos agendas propias de desarrollo económico y social, y que a través de ellas dialoguen y se relacionen con otros territorios a nivel nacional e internacional. Parte importante de esta labor se juega en la percepción y cercanía con su entorno territorial, que debería ser como lo que propone Nicole Bernex: "Pero, sin duda alguna, el territorio es más que un espacio constituido por el soporte físico y la oferta ambiental. Es más que el conjunto de ecosistemas funcionales, verdaderas fábricas de vida. Es esta lenta y continua gestación creada por la unión de las comunidades con su entorno, diálogo continuo definido por una arquitectura compleja de relaciones. El territorio es vivo y vivido por colectividades, comunidades, personas que valoran su universo simbólico y lo condicionan según su saber hacer, sus herencias culturales, sus percepciones y también sus capacidades de inserción en espacios mayores" (Op. Cit. Pág. 327).

Bibliografía

ALBUQUERQUE, Francisco y Patricia CORTÉS (2001) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo; Santiago de Chile, CEPAL y GTZ.

ANGULO, Alejandro (2003) Inventando tecnologías productivas en comunidades rurales del Perú. Boletín electrónico Thacana. Soluciones Prácticas - ITDG

ATRIA, Raúl y Marcelo SILES (compiladores) (2003) Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma; Santiago de Chile, CEPAL y Universidad del Estado de Michigan.

BERNEX, Nicole (2004) «Reflexiones sobre el territorio peruano: en torno a las propuestas del Plan Nacional de Desarrollo Territorial, 2004-2013». En: Los Andes y el reto del espacio mundo. Lima, IFEA-IEP-Embajada de Francia.

FRÍAS, Carlos (1995) Pobreza campesina: ¿sólo un problema rural?, Lima, ITDG.

FRÍAS, Carlos (1998) «Concertación: ¿un nuevo nombre para el desarrollo local?», En: Revista Crónicas Urbanas, N° 6-7, Año IV, Centro Guamán Poma de Ayala.

IGUIÑIZ, Javier (1998) Aplanar los andes y otras propuestas, Lima, IBC-CEP.

ANIRUDH, Krishna y Norman UPHOFF (1999) Mapping and Measuring Social Capital; Social Capital Working Paper N° 13, Washington DC, Banco Mundial.

MASKREY, Andrew (1991) Raíces y bosques: San Martín modelo para armar, Lima, ITDG.

OHMAE, Kenichi (2005) El próximo escenario global: desafíos y retos en un mundo sin fronteras, Wharton School Publishing.

PÉREZ, Edelmira (2001) Hacia una nueva visión de lo rural. En: Una nueva realidad en América Latina. Buenos Aires, CLACSO.

ROJAS, Luis (2006) Manual para la Gestión Municipal del Desarrollo Económico Local, Lima, OIT-Oficina Sub Regional para los Países Andinos.

SÁNCHEZ, Rolando (2003) Capital Social y Posibilidades de Desarrollo en los Municipios; La Paz, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).

SCHEJTMAN, Alexander y Julio A. BERDEGUÉ (2004) Desarrollo territorial rural; RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Temas y Debates Rurales N°1, Santiago de Chile

Soluciones Prácticas - ITDG es un organismo de cooperación técnica internacional que contribuye al desarrollo sostenible de la población de menores recursos, mediante la investigación, aplicación y disseminación de tecnologías apropiadas. Tiene oficinas en África, Asia, Europa y América Latina. La oficina regional para América Latina tiene sede en Lima, Perú y trabaja a través de sus programas de Sistemas de producción y acceso a mercados; Energía, infraestructura y servicios básicos; Prevención de desastres y gobernabilidad local; y el Área de comunicación e información.

SOLUCIONES PRÁCTICAS

ITDG

Tecnologías desafiando la pobreza



ISBN: 978-9972-47-141-4



9 789972 471414