



Desarrollo Económico Local

* Rubens Barbery Knaudt

Las grandes reformas económicas del estado boliviano tienen una orientación exclusiva en los factores macroeconómicos llevando a un descuido sistemático de la discusión microeconómica, descuido que impide llegar eficientemente a los más desposeídos. La experiencia señala que no es posible llevar a cabo políticas exitosas de reactivación económica sin el cumplimiento de al menos las siguientes condiciones de carácter micro:

1. Reconocimiento formal de las formas de organización ya existentes en la sociedad civil.
2. Coordinación y articulación entre los diferentes niveles de administración del sector público (gobierno central, prefecturas y gobiernos municipales).
3. Flexibilidad de los modelos y proyectos para que se adapten e incorporen a las costumbres locales.
4. Coordinación y articulación entre el gobierno local y los actores de la sociedad civil (considerando al empresario como parte de la sociedad civil) en temas de carácter económico.
5. Espacios de participación, coordinación y formulación de ideas de carácter productivo.
6. Capacidad de formulación de proyec-

tos.

7. Acceso a recursos de inversión.
8. Ejecución de proyectos económicos que sean rentables y sostenibles en el tiempo.

El proceso de descentralización del país con las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa posibilitaron el cumplimiento de los dos primeros puntos y abrieron el espacio para que desde lo local se construya lo global. Para esto se necesitan un conjunto de herramientas integrales y de articulación que revaloricen lo local, que identifiquen las potencialidades y que permitan poner en valor lo existente. Esta herramienta debería satisfacer las restantes condiciones descritas anteriormente.

“Las grandes reformas económicas del estado boliviano tienen una orientación exclusiva en los factores macroeconómicos llevando a un descuido sistemático de la discusión microeconómica”

En la actualidad existen en el país experiencias exitosas de modelos de desarrollo económico local que cumplen con los requisitos planteados y que deberían fundamentar y orientar las políticas públicas. La propuesta y apuesta debería ser incentivar a la conformación de la Comisión de Desarrollo Económico Local (CODEL) en cada municipio del país, especialmente en los municipios rurales. La ventaja de esta propuesta es que ya ha sido testada en terreno y que además posee una metodología de trabajo ya estructurada.

¿Qué es la CODEL?

Es una comisión conformada por un concejal municipal (como representante del gobierno municipal) y por todos los actores de la sociedad que deseen, ya sean emprendedores individuales, representantes de organizaciones civiles (comités cívicos, cámaras hoteleras, organizaciones indígenas, ONGs, etc.) o de instancias públicas (subprefectura, consejeros departamentales, etc.). La conformación dependerá de la característica de cada municipio, teniendo la flexibilidad para adaptarse a las formas de organización locales y a la vez la amplitud necesaria que permita la participación y evite el corporativismo excluyente.

Es el instrumento de trabajo que:

- Abre espacios de discusión de carácter económico – productivo.
- Permite e incentiva la generación de emprendimientos privados.
- Fortalece la democracia participativa.
- Complementa el rol social del municipio con un rol de fomento a la iniciativa privada, sin la necesidad de asumir un rol empresarial y paternalista. El municipio asume un rol complementario y no sustituto de la empresa privada.
- Permite la canalización de recursos públicos con carácter productivo en el marco de una institucionalidad avalada por el estado y con la participación y ejecución activa del sector privado.

La CODEL se transformaría en el órgano consultivo que combine la capacidad

institucional del gobierno municipal con el incentivo natural que tiene el sector privado para formular y ejecutar proyectos rentables. Combinación que lograría el beneficio general de la población. Se trata de generar la dinámica necesaria que promueva proyectos de carácter económico y que sean autosostenibles en el tiempo.

La participación de la sociedad civil en los proyectos económicos que sean concertados en la CODEL aumenta

“La gran diversidad cultural, geográfica, y económica del país hace necesario contar con un modelo de desarrollo que tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones específicas de cada lugar”

la accountability de la sociedad hacia el gobierno municipal. El romper la forma tradicional de ejecutar proyectos impuestos desde la instancia financiadora y sin la apropiación debida del beneficiario directo aumenta además la probabilidad de éxito del proyecto. Como referencia: Jayarajab y Branson⁽¹⁾ (1995) estudiaron 16 casos de programas sociales

que se consideraron por la población beneficiada como programas propios: 15 fueron exitosos. De los 17 casos que consideraban a las medidas como ajenas, solo 3 fueron exitosos.

Este espacio permitiría que los proyectos surjan como una demanda del emprendedor y no como una imposición del financiador. En términos políticos el involucrar a la sociedad civil en las decisiones aumenta además la legitimidad de la autoridad y facilita la gobernabilidad democrática del municipio, al sentirse el ciudadano como parte integrante de su propio desarrollo. Como referencias⁽²⁾:

- Isham, Narayan y Pritchett (1994). Realizan un estudio econométrico conside-

rando 121 proyectos rurales de aprovisionamiento de agua potable en 49 países. Encuentran que 7 de cada 10 proyectos tuvieron éxito cuando los beneficiarios desempeñaron un rol activo en el diseño del proyecto, pero que solo 1 de cada 10 tuvieron éxito cuando no hubo participación.

- Narayan (1994). Realiza un estudio de caso de un proyecto rural de agua potable en Kenya que debería ejecutarse en dos fases. La fase I del proyecto no involucró a la comunidad. Como resultado esta fase tuvo atrasos en la ejecución, sobrecostos, y desacuerdos serios respecto a los métodos de pagos. Los líderes locales y el staff del proyecto realizaron una serie de reuniones y conferencias con la comunidad. Luego de estas reuniones la fase II se completó dentro del límite de tiempo y con el presupuesto asignado.

La gran diversidad cultural, geográfica, y económica del país hace necesario contar con un modelo de desarrollo que tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones específicas de cada lugar. El éxito del enfoque del desarrollo económico local radica en internalizar la realidad local diseñando y ejecutando proyectos acordes a las necesidades locales. El marco municipal del país ya permite avanzar en el diseño de políticas públicas desde un enfoque inductivo de agregación desde lo local a lo nacional. La revalorización de unidad de país pasa primero por aceptar y comprender lo particular para comprender luego lo general.

Una vez satisfecho el ámbito deliberativo es necesario contar con un brazo operativo que ejecute las políticas y lineamientos definidos en el seno de la CODEL. Se sugiere el nombre de Agencia de Desarrollo Económico Local (ADEL) para este organismo ejecutor.

La ADEL pertenecería a la estructura formal del municipio como una unidad especializada y técnica en temas económicos y estaría presidida por un Agente de Desarrollo Económico Local cuyo perfil debe ser eminentemente técnico. La Agencia estaría conformada por departamentos especializados en diferentes áreas económicas que se ajustarían a las necesidades y características específicas de cada municipio. El financiamiento de la CODEL sería mixto: contaría con un monto

“El proceso de descentralización del país con las leyes de Participación Popular y de Descentralización Administrativa abrieron el espacio para que desde lo local se construya lo global”

fijo incluido en los POA de cada municipio y podría captar recursos externos para la ejecución de proyectos específicos. El monto fijo permitiría una estabilidad financiera que permita programar actividades y proyectos anuales, garantizar un funcionamiento mínimo y contar con la disponibilidad de recursos de contraparte para acceder a otras fuentes de financiamiento. Por su parte la libertad de captar recursos externos incentiva a la generación de propuestas que sean atractivas a las normas de rentabilidad y control generalmente exigidas por organismos o entidades de cooperación.

La realidad económica del país hace imposible pensar en cumplir a corto plazo con todo el alcance que podría tener la ADEL, sin embargo la experiencia en muni-

cipios del Oriente Boliviano enseña que es posible lograr avances significativos contando con un pequeño presupuesto para el funcionamiento mínimo del Agente de Desarrollo Económico Local. El contar con una persona técnica cuya función exclusiva sea la generación de desarrollo económico ha logrado resultados de importancia (en especial en los municipios rurales donde con actividades que parecen pequeñas y con escasos recursos, se logran resultados sorprendentes).

Algunas políticas de carácter general y a corto plazo que podrían ser aplicables en todos los municipios del país y que colaboren a reactivar la economía son:

- ✓ Convocatoria a concursos de proyectos productivos y/o de servicios. Con recursos públicos y/o de la cooperación internacional se podría lanzar una convocatoria a nivel nacional para el sector privado donde se premie a los proyectos que cumplan con los criterios de rentabilidad, sostenibilidad, y generación de manos de obras. Los proyectos presentados pasarían por un proceso de preselección, selección, ejecución, seguimiento y asesoramiento durante su ejecución y evaluación una vez terminado el financiamiento del proyecto. El gobierno municipal a través de la CODEL estaría llamada a ser la entidad que convoca y valida el concurso (y con asesoramiento técnico externo). De esta manera el municipio solo juega un rol subsidiario y de asesoramiento dejando al sector privado la ejecución de los proyectos. Estos podrán ser financiados durante un máximo de un año.
- ✓ Incentivos fiscales a las pequeñas empresas rurales. Las nuevas iniciativas de pequeñas empresas rurales podrían estar exentas del pago impositivo nacional y municipal durante un cierto periodo de tiempo.
- ✓ Construcción de pequeñas oficinas rurales que puedan ser arrendadas a muy bajo costo a los empresarios locales para que realicen sus actividades empresariales. Esto tiene un doble efecto a corto plazo. Por un lado la construcción de oficinas genera fuentes laborales y por otro genera la condición necesaria para llevar a cabo actividades empresariales que generen ingresos locales. Esto podría atarse a la convocatoria de proyectos productivos y de creación de nuevas empresas. Los locales serían de propiedad municipal, pero entregados en condición de arrendamiento por un periodo determinado y fijo, y no podrán ser utilizados para otras actividades del Gobierno Municipal. Para el adecuado funcionamiento de las pequeñas empresas se deben considerar políticas complementarias como la posibilidad de contar con energía eléctrica, líneas telefónicas e Internet.
- ✓ Establecimiento de pequeños créditos rurales con bajo costo financiero para ser utilizado como capital de trabajo por pequeñas empresas. La mayoría de los pequeños emprendedores no tienen acceso al mercado financiero por no contar con el colateral necesario. La principal garantía para acceder a estos fondos debería ser el proyecto en sí, es decir, realizar una evaluación privada del proyecto para determinar su rentabilidad positiva, requisito para acceder al crédito.
- ✓ Disponibilidad de créditos grupales. El costo de recaudar información y obligar al pago de las deudas se reduce significativamente cuando se presta a un grupo. Como los grupos de pobres se conocen entre ellos y tienen la oportunidad de interactuar y obligar que se cumplan las expectativas sociales que se tiene sobre cada individuo, pueden aplicar a la obtención de prestamos en con-

junto y monitorearse entre ellos. Esto disminuye el costo de recaudar información, lo cual se traduce en una menor tasa de interés y por ende en contar con prestamos más baratos. Esta idea se desarrolló primero por el Banco Grameen de Bangladesh. Hay evidencias que los programas de microcréditos grupales ayudan a suavizar el consumo. Esto trae no solo beneficios de corto plazo, sino también de largo plazo puesto que permite tomar decisiones que en caso contrario serían muy riesgosas de realizar (Zaman, 1998; Pitt y Khandker, 1998). Además existe evidencia de que estos programas tienen un vínculo indirecto en el mejoramiento de los índices nutricionales, en la educación escolar y que tiene un factor de emponderamiento a las mujeres que se prestan puesto que les entrega un mayor control en varios aspectos de su vida.

- ✓ Aumentar el ahorro. El Bank Rakyat Indonesia (BRI)⁽³⁾ introdujo en 1986 un programa de ahorro llamado SIMPEDES que ofrece tasas de interés bajas, pero que permite retiros en cualquier momento del tiempo. Realiza una lotería que aumenta las posibilidades de ganar de acuerdo al tamaño de los depósitos. En 1988 alrededor de 4 millones de familias pobres participaban. Al final de 1996, 16 millones de familias ahorran en el Banco. Como resultado el BRI tiene acceso a fondos baratos equivalentes a \$3 billones en 1996 y las familias pueden, además de suavizar su consumo, acumular activos.
- ✓ La construcción de infraestructura de apo-

yo a la producción económica. ¡Es imperativo contar con caminos! Por ejemplo: no sirve de nada contar con pequeñas empresas rurales eficientes en la producción si el costo de transporte desde las comunidades locales hacia los mercados (o el costo de traer insumos necesarios para la producción) eleva tanto el precio del bien que lo torna poco competitivo.

- ✓ El cuello de botella de las pequeñas empresas en producción es la falta de acceso a mercados. No cuentan con la información necesaria para saber que, cuanto y a quien vender, ni cómo deben vender. Debe ser rol del gobierno central proveer de esa información aprovechando las economías de escala que posee para su recopilación y descentralizando a nivel municipal el cómo distribuir la información.

Las bases para enfocar el desarrollo desde lo local ya están presentes, aprovecharlas es el desafío de esta nueva Bolivia.

(1, 2 y 3) En Parodi T., Carlos (1997). *Economía de las Políticas Sociales*. Ed. Centro de investigación de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú. Primera edición.

* Economista y Director del CEPAD
E-mail: rbarberyk@cotas.com.bo