
desarrollo territorial

Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Bolivia

Claudia Muñoz-Reyes Pantoja

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, enero de 2009



Este documento fue preparado por Claudia Muñoz Reyes, consultora del área de Desarrollo Local y Regional, del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con la colaboración de Antonio Crespo, Sergio Villarroel y Javier Zubieta, en el marco de las actividades del programa “Modernización del Estado, desarrollo productivo y uso sostenible de los recursos naturales”, ejecutado por CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1994-7364 ISSN versión electrónica 1994-7372

ISBN: 978-92-1-323240-8

LC/L.2964-P

LC/IP/L.295

N° de venta: S.08.II.G.77

Copyright © Naciones Unidas, enero de 2009. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	7
Introducción	11
I. La vigencia del discurso público favorable al desarrollo económico territorial (1990-2006)	15
1. La política económica boliviana de la década del '90	15
2. Los primeros intentos de descentralización en Bolivia (1988-1992)	16
3. Normativa y legislación favorable al DET	17
4. Los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES)	20
5. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y desarrollo económico territorial	27
6. El Diálogo Nacional Bolivia Productiva (2004/05) un extensivo ejercicio de democracia deliberativa favorable al DET	31
7. Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local (2005)	37
8. El concepto de desarrollo económico local y su evolución	41
9. Algunos hitos en el discurso favorable al DET en Bolivia	50
II. Del discurso a la política pública: el universo de las políticas de DET	53
1. Políticas de desarrollo económico territorial y el proceso de descentralización en Bolivia	53
2. Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas en el nivel central	58
3. Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas en el nivel departamental	69

4.	Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas a nivel municipal	74
5.	Políticas de desarrollo rural en Bolivia.....	81
6.	¿Existe coherencia entre el concepto de DET y el diseño de políticas públicas en Bolivia?	84
III.	De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial.....	89
1.	Gestión de la productividad y competitividad en los niveles nacionales y subnacionales	89
2.	Políticas sectoriales de productividad y competitividad.....	97
3.	Competencias subnacionales: en nivel departamental y municipal	107
4.	¿Están articulados los sectores?¿Existe un ente público nacional de coordinación de las políticas de desarrollo económico territorial?	112
IV.	De la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)	115
1.	El proceso del desarrollo económico local en Bolivia.....	115
2.	El enfoque de cadenas productivas: la unión entre la lógica funcional y la lógica territorial.....	120
3.	Relación de las cadenas productivas con las políticas sectoriales agropecuarias.....	128
V.	Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial	131
1.	El proceso de dirección de la gestión del desarrollo económico territorial	131
2.	Experiencias de promoción económica rural en Bolivia	135
3.	Formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales	139
VI.	Conclusiones y recomendaciones.....	147
1.	Conclusiones	147
2.	Recomendaciones.....	151
	Bibliografía	153
	Anexos	159
	Serie desarrollo territorial: números publicados.....	173

Índice de cuadros

Cuadro 1	RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LAS DEPENDENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO (A MARZO 2006)	61
Cuadro 2	PRESUPUESTO DE INSTITUCIONES Y SUS DEPENDENCIAS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO	61
Cuadro 3	PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA DE PREFECTURAS POR SECTORES, 1994-2000.....	71
Cuadro 4	PREFECTURAS: INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTOR, 1994-2000	72
Cuadro 5	RECURSOS DE INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL, EJECUTADA EN LA GESTIÓN 2005.....	73
Cuadro 6	ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y EL EMPLEO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, 1999.....	97
Cuadro 7	COMPONENTES DE LA RED DE DEMANDA DEL SECTOR AGROPECUARIO	100
Cuadro 8	COMPONENTES DE LA RED DE DEMANDA DEL SECTOR TURISMO	105
Cuadro 9	COMPONENTES TRANSVERSALES DEL SECTOR TURISMO	107
Cuadro 10	BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS POR NIVEL DE POBREZA (2003) N° DE MUNICIPIOS CON % DE POBLACIÓN POBRE MAYOR AL 85%	122
Cuadro 11	BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS POR DEPARTAMENTOS Y NÚMEROS DE MUNICIPIOS INVOLUCRADOS (2003)	123
Cuadro 12	BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS Y SU VALOR ECONÓMICO (2002).....	124
Cuadro 13	BOLIVIA: GENERACIÓN DE EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS/CADENA (2003)	125
Cuadro 14	BOLIVIA: ESTIMACIONES DEL VALOR DE LAS EXPORTACIONES/CADENA (2003)	126
Cuadro 15	PROCESO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	134

Cuadro 16	BOLIVIA: PARTICIPACIÓN EN INGRESOS Y GASTOS FISCALES POR NIVELES DE GOBIERNO, 2000-2001	140
Cuadro 17	BOLIVIA: INGRESOS POR TIPO DE IMPUESTOS EN LOS TRES NIVELES DEL ESTADO.....	141
Cuadro 18	FPS: RECURSOS PRESUPUESTADOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN SECTORES PRODUCTIVOS, 2003	143
Cuadro 19	EQUILIBRIO VERTICAL FISCAL EN MATERIAS DE DET PARA NIVEL INTERMEDIO Y LOCAL EN BOLIVIA EN BASE AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2005	144

Índice de gráficos

Gráfico 1	MESAS MUNICIPALES: ROLES INSTITUCIONALES IDENTIFICADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EPIMS	34
Gráfico 2	MESAS MUNICIPALES: ROLES INSTITUCIONALES IDENTIFICADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EPIMS	35
Gráfico 3	ALIANZAS ESTRATÉGICAS TERRITORIALES PRODUCTIVAS	47
Gráfico 4	RESUMEN ESQUEMÁTICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL	50
Gráfico 5	INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO EN BOLIVIA CON SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS (VIGENTE HASTA MARZO DE 2006).....	59
Gráfico 6	INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO EN BOLIVIA CON SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS (VIGENTE DESDE MARZO DE 2006).....	62
Gráfico 7	CICLO DE GESTIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD	90
Gráfico 8	MODELO DE INTERACCIÓN EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD	91
Gráfico 9	ESQUEMA DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO	98
Gráfico 10	RED INSTITUCIONAL DE FOMENTO PRODUCTIVO Y PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO.....	99
Gráfico 11	ORGANIGRAMA DEL SECTOR AGROPECUARIO EN CUATRO NIVELES DEL ESTADO	101
Gráfico 12	ESTRATEGIA DE PENETRACIÓN DEL SECTOR TURISMO.....	103
Gráfico 13	COMPONENTE DE PROMOCIÓN TURÍSTICA Y DE NUEVAS INVERSIONES EN EL SECTOR TURISMO	103
Gráfico 14	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR TURISMO	104
Gráfico 15	COMPONENTE DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR TURISMO	104
Gráfico 16	RED DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DE EXPORTACIONES DEL SECTOR TURISMO	106
Gráfico 17	ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO A NIVEL DEPARTAMENTAL.....	109
Gráfico 18	RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL POR SECTOR	110
Gráfico 19	EL DESARROLLO PRODUCTIVO-PAÍS EN BOLIVIA: ACCIONES DESARTICULADAS SIN UNA ESTRATEGIA	113
Gráfico 20	MODELO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN BOLIVIA	118
Gráfico 21	BOLIVIA: PROPORCIÓN DE GENERACIÓN DE EMPLEOS EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS (2003).....	125
Gráfico 22	BOLIVIA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS (2003).....	127

Presentación

Este estudio hace parte de una investigación comparativa realizada por el ILPES en el marco del Convenio con la GTZ sobre “Modernización del Estado, Desarrollo Productivo y Uso Sostenible de Recursos Naturales-componente de Gestión Económica Territorial” que tuvo lugar entre 2004 y 2007. Después de elaborada una pauta general de investigación, consultores nacionales de 10 países de la región realizaron los estudios nacionales sobre “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET)”. Se escogió un grupo de países representativo de las diferentes regiones del continente, de sus diversas condiciones y características, mencionados de Norte a Sur: México, Honduras, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil, Bolivia, Argentina y Chile.

Desde finales de los años 1980 las preocupaciones por el desarrollo regional y urbano dieron un giro importante pues los gobiernos y actores económicos y sociales nacionales dejaron de ser los protagonistas exclusivos e ingresaron a la escena los gobiernos y actores locales, territoriales y globales. Este giro fue concomitante con procesos de apertura económica, reforma del estado, consolidación democrática y descentralización en buena parte de los países latinoamericanos y del Caribe. Durante esta primera década del siglo XXI comienza a producirse un giro de magnitud e importancia semejante al ya mencionado, caracterizado por la reaparición por las preocupaciones territoriales en las instancias nacionales y por el creciente énfasis en temas como la solidaridad, el asistencialismo y el desarrollo social. En estas condiciones, el ILPES ha considerado oportuno lanzar este esfuerzo de investigación comparativa que permita no solamente hacer un balance de lo sucedido en los últimos quince años, sino también prepararse para los cambios en marcha y por venir.

Los diez estudios nacionales han sido realizados bajo la orientación de una guía uniforme, elaborada siguiendo las recomendaciones metodológicas desarrolladas por los especialistas en estudios de caso. El estudio de caso suele confundirse con un estado preliminar o exploratorio de una investigación, así como suele atribuírsele características principalmente monográficas y descriptivas sin implicaciones teóricas. Se trata, en realidad, de investigaciones en el pleno sentido de la palabra, diseñadas con el propósito explícito de que la obtención de conclusiones generales de validez teórica y conceptual amplia, no se haga a expensas del conocimiento de la singularidad de cada caso y situación. Cada una de las diez investigaciones de caso se construyó alrededor de la exploración de cinco hipótesis generales que en su conjunto recogen las interrogaciones de teoría y política más relevantes.

La primera hipótesis, *la vigencia del discurso favorable al DET*, se mueve en el plano de la construcción del discurso político y de política económica que orienta las acciones públicas, así como la generación de nuevas reglas de juego para el conjunto de la sociedad. Pretende explorar si durante estos quince años ha habido o no un discurso favorable al desarrollo económico territorial, entendido como la capacidad de una sociedad local para formularse propósitos colectivos de progreso material, equidad, justicia y sostenibilidad, y movilizar los recursos locales endógenos necesarios para su obtención. El seguimiento de esta hipótesis, como podrá observarse a través de la lectura atenta de los diez casos, permitió comprender las diferencias y semejanzas de acepción y enfoque otorgado a estas políticas en los diferentes países, e hizo posible precisar las continuidades y rupturas de este discurso al interior de cada uno de los países.

La segunda hipótesis, *del discurso a la política pública*, tiene la intención de establecer el contraste entre el discurso y la práctica, sus posibles divergencias, vacíos, convergencias. Adicionalmente intenta delimitar el universo de políticas públicas que en cada país se relaciona con el DET y conocer su mayor o menor grado de articulación. Además de medir la distancia entre lo que se dice y lo que se hace, esta hipótesis tiene la importancia de darnos a conocer el conjunto de políticas relacionadas con el DET, independientemente de si ellas son o no concientes de esta conexión.

La tercera hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo sectorial*, ahonda en esta exploración del contraste entre discurso y práctica, enfocándose en una preocupación estratégica para las políticas territoriales. Pretende observar con algún detalle cada uno de los sectores con prácticas políticas relevantes al DET y conocer el mayor o menor grado de articulación y coordinación mutua a nivel de lo nacional, lo regional y lo local. La hipótesis conjetura un alto grado de desarticulación y descoordinación pero al mismo tiempo, intenta hacer visibles las distintas arquitecturas organizacionales y financieras que hayan sido inventadas por los países para resolver la necesidad de garantizar una acción territorialmente coordinada de las políticas sectoriales nacionales.

La cuarta hipótesis, *de la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)*, hace una exploración complementaria a la realizada a través de la tercera hipótesis pero enfocándose ahora en la manera como cada política sectorial territorializa su acción. Aunque el concepto de política regional desapareció, entendida como acción nacional para difundir el crecimiento y el desarrollo del centro a la periferia de cada país, numerosas políticas sectoriales siguieron recurriendo a distintas descomposiciones espaciales de los territorios nacionales, como una de sus estrategias de ejecución de políticas. Con esta hipótesis se pretende verificar si se da o no la existencia de estas múltiples formas de regionalización de la política pública, conocer sus vacíos de articulación y coordinación, e igualmente identificar soluciones y alternativas a estas dificultades que hayan sido adelantadas por algunos de los países estudiados.

La quinta y última hipótesis, *desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial*, pretende poner en evidencia cuales son los verdaderos grados de autonomía y capacidad de acción para el desarrollo económico ejecutable desde lo local e intenta identificar casos y procesos de DET destacables a nivel de cada país. La teoría del desarrollo local de los últimos veinte años se ha centrado en la exploración de esta quinta hipótesis, descuidando relativamente la exploración y el conocimiento de las otras cuatro. Por esta razón, el aporte de estos diez estudios debe evaluarse en

función del conocimiento aportado por la exploración de las cuatro primeras hipótesis y por la visión panorámica y de conjunto construida gracias a la presencia de todas cinco.

Cada una de las hipótesis y cada uno de los resultados específicos de los 10 estudios nacionales arroja información y aporta criterios de reflexión de particular relevancia para comprender el pasado reciente y preparar las orientaciones teóricas y políticas necesarias para confrontar los retos del presente y del inmediato porvenir. El ILPES espera que estos estudios nutran las discusiones nacionales en materia de DET, suscite reflexiones de futuro y motive el intercambio de experiencias, logros y fracasos, entre los distintos países de América Latina y el Caribe. Una síntesis de los diez estudios de caso está en proceso de preparación, lo que junto a los estudios individuales de países esperamos den origen a distintas actividades de difusión e intercambio de los resultados de estos trabajos, con el objeto que cumplan la finalidad de consolidar las acciones de política pública para el desarrollo económico territorial en nuestra región.

Introducción

Durante los últimos cincuenta años, los cambios demográficos en Bolivia y en América Latina han propiciado procesos de migración, desde el área rural hacia los centros urbanos, ocasionando una creciente concentración de la población en áreas metropolitanas. Este fenómeno no estuvo acompañado de una mayor industrialización, generando desequilibrios estructurales en la economía de los centros urbanos donde, por una parte, la demanda de puestos de trabajo estuvo por debajo de la oferta de fuerza de trabajo y, por otra, la demanda de servicios públicos fue mucho mayor que la capacidad de ofrecerlos por parte del Gobierno Central y los gobiernos municipales.

El patrón de crecimiento en Bolivia estuvo concentrado en las exportaciones de recursos naturales no renovables (hidrocarburos y minería) y en las inversiones en sectores altamente intensivos en capital, ocasionando un sesgo contra la generación de empleo, aumentando el tamaño del sector informal e incidiendo muy poco en la reducción de la pobreza.

Desde 1985 Bolivia ha emprendido un conjunto de reformas estructurales que han permitido lograr la estabilidad macroeconómica, empero el crecimiento alcanzado no fue sostenido y la vulnerabilidad de la economía permanece vigente. Los diferentes shocks externos iniciados con la crisis asiática y las crisis financieras en la región, principalmente en Argentina y Brasil, redujeron los flujos de capital internacional ocasionando una significativa desaceleración del crecimiento.

En virtud a que la población boliviana ha estado creciendo a una tasa promedio anual relativamente alta (2,7%), la desaceleración del crecimiento económico ha ocasionado, en promedio, tasas de crecimiento negativas del PIB per cápita real (-0,3%) en el período 1999-2003. En consecuencia, entre 1998 y 2003, la incidencia de la pobreza aumentó de 62,8% a 64,1% y la tasa de desempleo de 4,1% a 9,2%. La desigualdad del ingreso, medida por el coeficiente Gini, se acentuó al subir de 57,6% a 60,1%. Estos resultados hacen de Bolivia uno de los países más pobres y con mayores problemas sociales de la región¹.

Asimismo, su nivel de competitividad global se halla muy rezagado incluso con relación a los países de la región y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), habiéndose deteriorado su posición en los últimos cuatro años. Los reportes internacionales de competitividad del World Economic Forum (WEF) muestran que en 2004, de 104 países analizados, Bolivia ocupó el puesto 98. Resaltan que la falta de competitividad tiene que ver con problemas que van desde el ambiente macroeconómico hasta la calidad de las instituciones públicas y la gestión empresarial.

Respecto de los países de la región, Bolivia presenta un débil desempeño productivo, baja competitividad y poca capacidad de atracción de inversiones. Esto se manifiesta a su vez en sus bajos niveles en términos de exportaciones, Producto Interno Bruto (PIB) e Inversión Extranjera Directa (IED).

Los obstáculos que impiden el crecimiento económico en Bolivia pueden diferenciarse entre los que *limitan* el crecimiento, que son de carácter estructural, y los que *inhiben* el surgimiento de condiciones favorables para su crecimiento. Entre los principales obstáculos que *limitan* el crecimiento se encuentran: i) difícil acceso al financiamiento; ii) escasa generación y uso productivo del ahorro interno; iii) bajo coeficiente de inversión bruta; iv) inseguridad jurídica sobre la propiedad; v) debilidad del capital social; vi) baja calificación e insuficiencia de mano de obra; vii) débil integración física del país e viii) infraestructura tecnológica rezagada respecto de los patrones internacionales de competitividad y productividad.

Entre los obstáculos que *inhiben* el surgimiento de condiciones favorables para el crecimiento, se destacan: i) excesivo déficit fiscal; ii) límites de endeudamiento público interno y externo no concesional; iii) ausencia de una política de desarrollo económico sostenible; iv) apertura comercial no acompañada de políticas orientadas al mejoramiento de la competitividad y aumento de la productividad; v) inestabilidad política y social; vi) elevados costos de transacción; vii) baja inversión en infraestructura y; viii) debilidad del mercado de capitales².

Por otro lado, la situación política actual de Bolivia constituye un factor importante para poder hacer un análisis de los posibles cursos de acción de las políticas de desarrollo económico territorial y del crecimiento pro-pobre. La inestabilidad institucional en Bolivia, que hoy en día afecta incluso la permanencia de un Estado unitario, son aspectos que inciden en la capacidad de los gobiernos por poner en práctica tanto las políticas de estabilización macroeconómica como las iniciativas de alivio de la pobreza.

Bolivia depende para su desarrollo de su capacidad para poner en el mercado internacional sus riquezas naturales, en especial sus reservas de gas natural y de minerales metálicos, situación que ha hecho que los planes de inversión que habrían mejorado sus condiciones de exportación, se posterguen hasta que se negocien soluciones que permitan volver a la estabilidad política. La situación de crisis que se ha producido como reacción a la privatización de servicios públicos en algunas ciudades intermedias y las presiones por lograr estatutos de autonomía en el Oriente están presentando un panorama que tampoco es atractivo para la inversión.

¹ Índices de crecimiento económico y pobreza, elaborados por UDAPE para diversos Informes oficiales (2005).

² Enfoque de crecimiento económico utilizado en la justificación de la propuesta país para la Cuenta de Desafío al Milenio, elaborada por el equipo del Ministerio de Desarrollo Económico (2004).

La raíz de la inestabilidad política en Bolivia pareciera estar fundada en la enorme exclusión a la que ha sido sometida la población indígena desde hace muchos años atrás. Hoy estos grupos que siempre han tenido estructuras organizacionales fuertes, se han unido para luchar por sus reivindicaciones. Las razones por las que estas organizaciones indígenas se han ido radicalizando son varias. Por una parte, la incapacidad de los mecanismos de representación –los partidos políticos y el parlamento– de los últimos años para articular sus intereses en la política pública. Por otra, la injerencia de la política antidrogas del gobierno norteamericano en la prohibición del cultivo de coca.

Hoy, a través del partido Movimiento al Socialismo (MAS), que tiene como líder principal al indígena Evo Morales, actual Presidente constitucional de Bolivia, los indígenas están en condiciones de desafiar a la institucionalidad predominante, como lo demostraron los derrocamientos –aunque con diferentes matices y causales– de los dos anteriores presidentes: Gonzalo Sánchez de Lozada y Carlos Mesa. La resistencia que se ha organizado contra la privatización de servicios, como el agua potable, está forzando al gobierno a revisar su política de transferencia de activos al sector privado, en especial al sector privado extranjero, lo que no constituye un buen indicador para inversores potenciales. Por último, la región en la cual se concentran los recursos petroleros del país, que es un factor central de la economía del país, está desafiando al gobierno central para lograr un estatuto de autonomía que lleva al proceso de descentralización a las puertas de un cambio de la institucionalidad unitaria de la nación hacia un régimen de carácter federal.

Por otro lado, los avances que Bolivia ha tenido con su pionera y audaz Ley de Participación Popular de 1994, tanto en el ámbito político como en el administrativo, han logrado un empoderamiento de la población en el nivel local sin precedentes en la historia del país. Hoy, a 12 años de la implantación de este proceso de descentralización en Bolivia, se puede afirmar que gracias a esta Ley, que fue la principal semilla, y a todas las que posteriormente complementaron varios aspectos jurídicos y administrativos, Bolivia es un país diferente, que puede atreverse ahora a continuar con un proceso de descentralización mucho más profundo en el nivel departamental y realizar las aspiraciones legítimas de diversos tipos de autonomías.

Un desafío que el Estado puede y debe encarar para avanzar en la línea del desarrollo económico territorial es la implementación de políticas de competitividad descentralizada otorgándole un cierto contenido económico-productivo al proceso de descentralización. Existen avances importantes en esta dirección, tanto desde la perspectiva normativa como en el trabajo desarrollado con el enfoque de cadenas productivas que ha sido impulsado tanto por instituciones públicas como la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC), dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, por el Ministerio de Agricultura y Asuntos Campesinos, así como por proyectos de la Cooperación Internacional (PADER COSUDE) y ONGs (CEPAD Y AIPE).

El Desarrollo Económico Territorial es una estrategia del nivel meso o intermedio, basada en el supuesto de que la creación de ingresos y de empleos no depende sólo de las políticas macroeconómicas, ni de las políticas micro de tipo asistencial, sino de la movilización concertada de recursos endógenos y de la acción colectiva entre el gobierno local, la sociedad civil, y el sector empresarial local, en la que la competitividad y la equidad son elementos igualmente importantes. Bajo estas condiciones el desarrollo económico local puede producir crecimiento pro-pobre³.

Las relaciones funcionales entre reducción de la pobreza, descentralización y desarrollo económico local no son automáticas. Las experiencias analizadas muestran que una buena parte de estas relaciones son retóricas, y que la descentralización es una condición necesaria pero no

³ G. Lathrop et.al, Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Informe Temático: Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua. FLACSO Costa Rica, ISS-ASDI (2004).

suficiente para producir desarrollo económico local. Muchas de las iniciativas exitosas no tienen relación alguna con la política pública, y se debe hacer más por generar las condiciones bajo las cuales el desarrollo económico local puede tener éxito.

En general se ha progresado más en la generación de marcos institucionales en los que eventualmente podría producirse desarrollo económico territorial, más que en poner en juego una estrategia clara, las políticas que la hacen factible, y los proyectos específicos que apunten a los propósitos de alivio a la pobreza. Se tiene mucha esperanza que la descentralización sea un instrumento para hacer efectivas las políticas de reducción de la pobreza y por lo tanto se han venido desarrollando iniciativas de toda índole auspiciadas por diversas organizaciones, desde agencias de la Cooperación Internacional hasta entidades privadas, con distintos grados de resultados e impacto en el país.

Si bien está claro que sería difícil promover estrategias de desarrollo económico territorial sin un proceso de descentralización, es necesario tener en cuenta que por mucho que se avance en la implementación de procesos de descentralización administrativa y de acciones de alivio a la pobreza, no se lograrán resultados en términos de desarrollo económico territorial, si no se incluyen estrategias y políticas específicas que lo promuevan y una concertación pública-privada sostenible, fortaleciendo al sector productivo empresarial local.

I. La vigencia del discurso público favorable al desarrollo económico territorial (1990-2006)

1. La política económica boliviana de la década del '90

1.1 Antecedentes

El reemplazo del modelo de desarrollo en los años '80, el que se caracterizaba por un modelo de “crecimiento hacia adentro”, por la sustitución de importaciones y por un proyecto modernizador organizado en torno al Estado, representó el agotamiento histórico de un ambiente de política pública que tenía como uno de sus componentes la distribución del ingreso. El ampliar la demanda interna era una necesidad estructural del modelo, pues sin un mercado interno, la sustitución de importaciones no era sostenible. En otras palabras, el éxito del modelo se jugaba en su capacidad de aumentar la capacidad de consumo de la población para sustentar los procesos de industrialización y las actividades de servicios que la industria requiere. Por ello no es casual que el período de aplicación de este modelo corresponde con los esfuerzos por crear las bases para un Estado de bienestar social. (G. Lathrop 2004).

A partir de mediados de los años 80, los programas de ajuste estructural, aplicados en todos los países de la región como respuesta al Consenso de Washington y al agotamiento del modelo anterior, han

producido en la mayoría de los países un deterioro de la distribución del ingreso y han dificultado la reducción de la pobreza. El modelo de reemplazo redefinió la naturaleza del proyecto modernizador, que ahora se orienta hacia la globalización y los mercados externos con procesos de acumulación que tienen un sesgo exportador y sustitutivo de la producción doméstica, en la búsqueda de ventajas comparativas y competitivas en manos del sector privado, muchas veces transnacional.

En este contexto casi universal de aplicación de las políticas derivadas del Consenso de Washington, los países latinoamericanos abandonaron sus intentos por aplicar el concepto de desarrollo en su sentido más profundo del término. El ajuste, orientado principalmente a la superación de la crisis fiscal, priorizó los equilibrios macroeconómicos, la apertura comercial y la reducción del tamaño del Estado en cuanto a funciones y capacidad de inversión, así como el traspaso de responsabilidades al sector privado.

1.2 Las reformas de ajuste estructural

A partir de la promulgación del Decreto Supremo 21060, en agosto de 1985, se dio paso a un nuevo modelo de desarrollo en Bolivia basado en un programa de estabilización económica, de carácter ortodoxo, y en la ejecución paulatina de reformas estructurales enmarcadas en los lineamientos del Consenso de Washington que se llevaron a cabo con mayor énfasis durante los años noventa.

Las políticas de estabilización se basan principalmente en políticas macroeconómicas fiscales, monetarias y cambiarias llevadas a cabo con la finalidad de promover y mantener la estabilidad económica, así como de generar las condiciones adecuadas para la inversión privada. Las reformas estructurales se relacionan con políticas que buscan optimizar la eficiencia y asignación de recursos en la economía y mejorar el marco regulatorio para las actividades productivas, donde se destacan políticas comerciales, financieras, de crecimiento y reformas institucionales.

Entre las principales reformas institucionales llevadas a cabo en la década de los noventa se pueden mencionar: i) el establecimiento del Sistema de Regulación a través de la conformación de las Superintendencias Sectoriales, ii) la determinación de independencia del Banco Central de Bolivia, iii) el fortalecimiento de la administración de justicia con la creación del Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y el Consejo de la Judicatura, iv) las reformas al sector público a través de la Descentralización y Participación Popular y reformas al Poder Ejecutivo (programa de Servicio Civil, Sistema de Administración y Control Gubernamental), y v) la Reforma Educativa y la Reforma de Pensiones, de carácter social. (Rodríguez, 2003).

2. Los primeros intentos de descentralización en Bolivia (1988-1992)

El concepto de descentralización que se plantea durante este primer tiempo en Bolivia, es de tipo político y la reivindicación central es el control total de los recursos regionales en manos de mecanismos técnicos y cívicos departamentales⁴. Esta reivindicación se consolida en un proyecto de Ley de Descentralización, que el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) somete a discusión nacional durante todo el año de 1992. En todo este periodo los movimientos cívicos debaten propuestas junto con representantes del Gobierno, los partidos políticos, la Central Obrera Boliviana y representantes del mundo intelectual.

La definición del proyecto permitió mantener al movimiento cívico activo en torno a la discusión de una serie de puntos centrales relacionados con la adecuación del Estado en una perspectiva modernizadora. Ya se habían presentado algo más de veinte proyectos de ley, los que

⁴ José Blanes explica que como mecanismos técnicos estaban las CORDES y como mecanismos sociopolíticos estaban los Comités Cívicos.

fueron abandonados, concentrándose la discusión en temas de consenso, los que permitieron llegar a un proyecto de ley en 1992. El proyecto es aprobado en grande en el Senado y remitido para su consideración en la Cámara de Diputados. Todo parecía concluir en una inminente aprobación, al haberse concretado hasta los plazos precisos para la reestructuración de las instituciones regionales de desarrollo. A pesar de que quedaban por resolverse temas como la naturaleza y forma de elección de las asambleas departamentales, las formas de financiamiento, particularmente en el caso de aquellos departamentos que contaban con menos recursos; los comités cívicos estaban relativamente satisfechos con lo avanzado y se habían avizorado algunas alternativas para resolver temas como la elección directa de las asambleas departamentales, aspecto no definido en la Constitución Política del Estado. (Blanes, J, 1999).

Los organismos cívicos departamentales habían avanzado como actores, en su protagonismo y presencia departamental y nacional como nunca en la historia de Bolivia, pero no pasaba lo mismo con los partidos políticos. Cuanto más cerca estaba la aprobación del proyecto de ley, más remisos se tornaban en resolver los temas pendientes de consenso, postergando finalmente su aprobación para la siguiente gestión de gobierno (1993-1997).

Este proyecto sirvió para mantener viva la discusión y palpar los posibles desafíos que ello implicaría para los partidos políticos y el propio Estado, desde el lado de éstos era muy poco apetecible iniciar reformas que implicarían la redefinición de sus estructuras institucionales y su necesaria democratización interna. La situación de los mecanismos públicos departamentales era muy desigual de un departamento a otro y gran parte de las discusiones durante 1992 se referían a la necesidad de crear mecanismos de compensación, requeridos por un proceso que, por lógica, debería ser diferenciado, progresivo y concertado, desafío que superaba con mucho la capacidad del gobierno nacional.

Las propuestas de los opositores a la descentralización política se fortalecieron y los organismos internacionales insistían en una descentralización administrativa o una suerte de desconcentración (EMSO-Descentralización, 1988) El proyecto de Ley no pasó a su aprobación en la Cámara de Diputados y quedó en suspenso hasta el nuevo Gobierno que iniciaba su periodo en 1993.

Hoy estamos en condiciones de afirmar que ese proceso terminó definitivamente, ya que la propuesta estatal de la participación popular (1993-1997) le arrebató todas las armas, particularmente la reforma de la CPE de 1993. Al menos el civismo departamental o provincial no ha intervenido, cuestionando, ni enfrentando la propuesta en curso fuera de los primeros meses de aprobación de las medidas. Los liderazgos regionales departamentales están siendo subsumidos por el proceso de participación política que implica la municipalización.

3. Normativa y legislación favorable al DET

El marco normativo que el país ha desarrollado en materia de descentralización favorece, aunque no suficientemente, el trabajo descentralizado de las instancias públicas en los niveles subnacionales, facilitando con externalidades a los productores y al desarrollo económico territorial. A fines de comprender los detalles de esta legislación, se la categoriza en los tres niveles del Estado por sus implicancias específicas en cada nivel.

3.1 A nivel nacional

Los instrumentos legales más importantes que facilitan la relación entre los niveles subnacionales y el desarrollo económico territorial, son:

La Ley N° 1551 de Participación Popular, que posibilita pensar el desarrollo económico desde lo local y de manera descentralizada, aunque no haya sido el espíritu ni intención de esta Ley.

El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, creado el 8 de noviembre del 2001 mediante Decreto Supremo No. 26391, tiene como misión “ganar la lucha contra la pobreza creando las condiciones adecuadas para que el sistema productivo nacional se desarrolle y contribuya a mejorar la calidad de vida de los bolivianos convirtiéndonos en un país productivo y competitivo”⁵.

El Proyecto de Ley de Promoción Económica (2001) Este proyecto de Ley, que lamentablemente nunca fue aprobado, definía la política pública en materia de promoción económica, determinando las finalidades, objetivos y mecanismos desarrollados desde el sector público en sus tres niveles, para promover y estimular las inversiones de los agentes económicos privados en especial de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Este proyecto pretendía facilitar la participación de los Agentes Económicos Privados en procesos de concertación con el sector público para la identificación, selección, ejecución y evaluación de las acciones de promoción económica. También deseaba incentivar inversiones privadas rentables y sostenibles que generen empleo y mejoren los ingresos de la población boliviana a través de la identificación de las regiones y sectores económicamente competitivos.

Otro aporte importante de este proyecto de Ley fue impulsar la generación y consolidación de actividades económicas en los municipios, provincias y departamentos del país, promoviendo la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios públicos para la promoción económica por parte de los Agentes Económicos Privados, reconociendo las diferencias en el grado de desarrollo de los municipios y de los agentes económicos privados.

Asegurar la transparencia en la administración de los instrumentos de promoción Económica, eliminando las posibilidades de asignación o transferencia discrecional de recursos públicos a los agentes económicos privados y precisar el marco institucional, funciones, responsabilidades, instrumentos y recursos para que los órganos públicos puedan realizar las acciones de Promoción Económica fueron otros de los fines de este proyecto de Ley de Promoción Económica.

3.2 A nivel departamental⁶

La Ley N° 1654, de Descentralización Administrativa, promulgada el 28 de julio de 1995, establece en el Artículo 5°, incisos e, f, q, v, las atribuciones del prefecto⁷:

- Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social;
- Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del Plan Departamental de Desarrollo en áreas de: construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y aquellos concurrentes con los gobiernos municipales; electrificación rural; infraestructura de riego y apoyo a la producción; investigación y extensión técnico-científica; conservación y preservación del medio ambiente; promoción del turismo; programas de fortalecimiento municipal.
- Gestionar créditos para inversión;
- Promover la inversión privada en el departamento.

⁵ Saavedra José Jorge: “Construyendo competitividad”, en: *SBPC; Estado de situación de la competitividad en Bolivia*, 2002.

⁶ Casanovas Mauricio: “Cadenas Productivas y Municipio” en *Municipalización: Diagnóstico de una Década*. PLURAL, USAID, FES- ILDIS, La Paz, Bolivia (2004)

⁷ Aguilar Javier: “Promoción del desarrollo productivo local y regional” en: *SBPC; Estado de situación de la competitividad en Bolivia*, 2002.

Decreto Supremo N° 25060, de Estructura de las Prefecturas, emitido el 2 de junio de 1998, propone: *Direcciones Departamentales: Dirección de Desarrollo Productivo*, responsable de la promoción y apoyo al desarrollo productivo en el departamento (artículo 19°), tiene como funciones específicas:

- a) Identificar y promover oportunidades de inversión productiva.
- b) Sistematizar información estadística, técnica, comercial y de fuentes de financiamiento.
- c) Promover y difundir la oferta exportable del departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta área.
- d) Promover y supervisar la aplicación de normas técnicas y la implantación de servicios de metrología, control y certificación de calidad.
- e) Promover programas y proyectos de investigación científica y tecnología como apoyo directo a la producción, coordinando con las instituciones públicas nacionales y el sector privado.
- f) Promover el desarrollo del turismo receptivo a nivel departamental y coordinar con otras prefecturas de departamento.

3.3 A nivel municipal

La Ley de Municipalidades N° 2028, promulgada el 28 de octubre de 1999, especifica los fines de la municipalidad y del gobierno municipal (Artículo 5°), incisos 3 y 4, de la siguiente manera:

- Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas.
- Preservar y conservar (...) el medio ambiente y los ecosistemas del municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

1) Competencias municipales (Artículo 8°):

- Promover el crecimiento económico en coordinación con la prefectura departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del municipio, involucrando para ese propósito a los agentes económicos.

2). Mancomunidad de municipios, alcance de la mancomunidad (Artículo 157°):

- Los gobiernos municipales interesados en planes, programas, proyectos, obras, servicios, explotaciones y otras actividades comunes constituirán, mediante convenio, una mancomunidad para efectivizar las atribuciones y competencias transferidas por el Estado en favor de los gobiernos municipales (...).
- La mancomunidad municipal que así lo considere podrá constituirse en sujeto de derecho privado, (...) la personalidad jurídica, como asociación, con el objeto de desarrollar acciones de inversión concurrente con el sector público, privado, social y productivo.

3). Decreto Supremo No. 26142 (6 de agosto de 2001): Mancomunidades

- Definición de mancomunidad de municipios (Artículo 3°): Es la asociación voluntaria de dos o más municipios que procura su desarrollo a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un periodo y marco jurídico determinado y requiere un directorio y una estructura organizativa.

La conclusión general es que existe un cuerpo jurídico que se puede utilizar adecuadamente para enfocar el trabajo de DET desde los gobiernos municipales y desde las prefecturas con un enfoque territorial productivo en la perspectiva de facilitar el trabajo de las cadenas productivas con un criterio más técnico.

4. Los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES)

4.1 Intencionalidad de los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES) (1989-2005)

Para comprender las políticas de desarrollo económico que se han implementado en Bolivia durante los años noventa es necesario conocer el pensamiento que ha guiado a los hacedores de política de las distintas gestiones gubernamentales en el diseño e implementación de la política económica. Con este propósito, inicialmente se realiza un análisis de la intencionalidad de los Planes Generales de Desarrollo formulados en el país por tres diferentes gestiones de Gobierno, el cual se contrasta con un análisis de los compromisos externos suscritos con los organismos internacionales.

Los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES) se constituyen en el marco estratégico referencial dentro del cual deben necesariamente insertarse todas las propuestas de desarrollo que se formulen en el país⁸. Los PGDES definen las prioridades nacionales y las políticas de mediano y largo plazo que se pretenden llevar a cabo en materia económica, social, política, ambiental e institucional durante una gestión de Gobierno.

Durante la década de los noventa, en Bolivia se han formulado tres Planes de Desarrollo. La Estrategia Nacional de Desarrollo (END 92) aprobada recién en 1992 casi al finalizar la administración de Gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993); el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES 94: El Cambio para Todos) formulado en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) y el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES 97: Bolivia XXI País Socialmente Solidario) elaborado para la gestión de Gobierno de Hugo Bánzer Suárez (1997- 2002).

Del análisis de estos Planes⁹ se observa que los tres coinciden en el diagnóstico de los problemas estructurales del país en términos de la fragilidad del aparato productivo nacional y del desequilibrio externo producto del patrón de inserción en la economía internacional. Por lo tanto, llama la atención que a lo largo de la década de los noventa e inclusive hasta la fecha, los problemas sigan siendo los mismos. Algunos de los principales problemas identificados son: insuficiente circuito ahorro-inversión, deficiente provisión de infraestructura física, insuficiente desarrollo tecnológico, poca diversificación de la producción, baja productividad de los factores, incipiencia de las instituciones de apoyo a la actividad exportadora, concentración del desarrollo en las regiones del eje central y precariedad del empleo, entre otros. De esta manera, al menos a nivel de diagnóstico, el desarrollo productivo y la generación de empleo tienen un lugar central en estos planes.

Los objetivos y políticas definidos en los Planes de Desarrollo con relación al crecimiento económico pueden ser organizados en cuatro dimensiones: estabilidad económica, desarrollo productivo, inserción internacional e institucionalidad (Larrazábal y *et.al*, 2000). Un objetivo

⁸ Por mandato de la Constitución Política del Estado, todo Gobierno debe formular un Plan de Desarrollo Económico y Social para su gestión.

⁹ Análisis comprendido en el documento borrador "Políticas de Desarrollo Productivo en Bolivia a nivel Nacional, Departamental y Municipal" de Rodríguez, CEPAL (2003).

común y prioritario en los tres planes analizados es el de mantener la estabilidad macroeconómica, para ello las políticas planteadas no muestran diferencias significativas y son políticas macroeconómicas de corte neoliberal.

Con relación a la estructura productiva, la END 92 hace énfasis en el concepto de reactivación productiva, es decir pretende impulsar cambios de corto plazo sobre la misma estructura productiva existente concentrada en sectores tradicionales, a través de un listado de programas y proyectos a ejecutarse por sector. El PGDES 94 postula la transformación productiva con un trasfondo de introducción de cambios tecnológicos, no identifica sectores, y se formulan políticas horizontales neutras y marcos regulatorios agresivos para atraer inversión privada (sea nacional o extranjera). La capitalización pretende constituirse en la piedra angular para iniciar la transformación productiva, mejorando los procesos productivos y sistemas administrativos, bajo la premisa que el Estado no debe participar en la esfera productiva. Finalmente el PGDES 97 hace referencia al potenciamiento y transformación productiva reconociendo una necesaria intervención del Estado para promover dicha transformación, por lo que se plantean políticas selectivas y específicas por sectores y regiones, llegando inclusive a identificar productos.

En lo referente a la inserción internacional, la END 92 tuvo como objetivo lograr una mayor apertura de los mercados externos para los productos nacionales, para lo cuál se plantea la dotación de infraestructura económica y mejorar los sistemas de transporte. El PGDES 94 apunta a la reversión de la brecha externa a través del fomento integral a las exportaciones, un mejor aprovechamiento de los mecanismos de integración y la vinculación internacional de redes de transporte. El PGDES 97 diferencia el manejo de la política comercial, orientada a expandir las exportaciones, de la política de inserción internacional, referida a la integración regional del país. Las políticas definidas en los tres planes de desarrollo no precisan en qué medida van a afectar o no la estructura productiva interna, por lo que se deduce que indirectamente propugnan mantener el patrón de inserción primario exportador.

Por otro lado, los tres Planes Generales de Desarrollo coinciden en la necesidad de implementar reformas institucionales que generen las condiciones que faciliten el desarrollo. En este sentido, las políticas del Gobierno de Paz Zamora estaban creando las condiciones necesarias para la privatización de las empresas públicas, mientras que el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada como el de Hugo Banzer Suárez prosiguieron con las reformas del sistema económico con el fin de mejorar la capacidad general del país para atraer inversión extranjera.

Los planes de desarrollo reflejan fielmente los postulados y concepciones de organismos internacionales como el FMI y el Banco Mundial, establecidos en las diferentes Cartas de Intenciones y Memorandos de Política suscritos por los gobiernos con estos organismos multilaterales durante la década de los noventa. Los acuerdos o cartas de política de carácter programático que fueron firmados son: i) El Crédito de Ajuste Estructural con el Banco Mundial y el FMI (1991-1993); ii) El Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (ESAF) con el FMI (1994-1997); iii) El Crédito de Ajuste Estructural para el Programa de Capitalización con el Banco Mundial y el BID (1995); y iv) El Memorándum de Políticas Económicas con el FMI (1998-2000)¹⁰.

El enfoque de desarrollo adoptado desde el inicio del Programa de Ajuste Estructural corresponde al modelo de desarrollo “hacia fuera”, que se traduce en el cambio de una economía estatal hacia una economía de libre mercado, donde el “motor de crecimiento” de la economía es la inversión privada. De esta manera, para incentivar la inversión privada se plantea cumplir dos condiciones básicas: i) consolidar, mantener y garantizar la estabilidad macroeconómica y ii) crear un entorno propicio para la inversión privada nacional y extranjera.

¹⁰ Para conocer con más detalle el contenido de estos acuerdos véase Hernando Larrazábal y et.al. *Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia*. CEDLA, 2000.

En este sentido, la propuesta central de los organismos internacionales en materia de estructura productiva se traduce en la transferencia de todo el aparato productivo estatal a manos de la iniciativa privada, principalmente extranjera. De este modo, los procesos de capitalización tendieron a afianzar la participación de la Inversión Extranjera Directa (IED), mientras que los procesos de privatización se abrieron a la participación del inversor nacional. Según los organismos multilaterales los esfuerzos debían estar dirigidos a generar mayor inversión privada, lo que se traduciría en un aumento sustancial del crecimiento económico permitiendo de este modo reducir la pobreza, resolviendo los problemas de inequidad generados por el modelo. El enfoque del Banco Mundial respecto de la erradicación de la pobreza se centra en: i) resolver la productividad del factor trabajo vía programas de educación básica y técnica y ii) ampliar la cobertura de los servicios básicos.

Con relación al empleo el énfasis tanto de los organismos internacionales como de los Gobiernos de turno se ha dirigido a: i) incrementar la productividad del factor trabajo y ii) a la desregulación del mercado de trabajo con la implementación de la flexibilización laboral, ambas medidas pretenden dotar de condiciones favorables al accionar del inversor privado en materia de costos.

En cuanto a la inserción internacional, las recomendaciones se centran en tres aspectos: i) apertura de mercados, ii) aprovechamiento de las ventajas comparativas que posee el país y iii) participación dinámica en los procesos de integración regional. Asimismo se recomienda que el Gobierno promueva la competitividad del sector exportador a través de la dotación de infraestructura vial y de la eliminación de trabas impositivas y administrativas.

En consecuencia, en este marco el Estado debe asumir un rol normativo, regulador, subsidiario y sobre todo fuera del accionar productivo de la economía. Sin embargo, en el PGDES 97 se realiza una lectura crítica del modelo y se plantea además un “rol promotor que equilibre las tendencias concentradoras del mercado y destrabe las ventajas competitivas dinámicas”.

Respecto del rol asignado a otros actores como las micro y pequeñas empresas, éste se reduce a la generación de empleo y a su potencial aporte a la estructura productiva, sin embargo, se confía su desarrollo principalmente a la dotación de mejores condiciones de acceso al crédito y a un favorable desempeño de las grandes y medianas empresas. En lo que concierne al pequeño productor rural, se lo percibe más dentro de la población pobre, por lo que su tratamiento se reduce a la dotación de mejores condiciones de vida en materia de salud, educación y servicios básicos. No obstante, en el PGDES 97 se presenta una visión más integral de desarrollo de la pequeña, mediana y microempresa urbana y rural, y de su inserción en la economía nacional, incorporando programas de fomento asociativo, capacitación gerencial y formas innovadoras de acceso al mercado.

En síntesis, si bien los Planes Generales de Desarrollo elaborados durante la década de los noventa reconocían la importancia y los problemas estructurales del aparato productivo nacional, las políticas de desarrollo diseñadas en el país han respondido principalmente a la condicionalidad externa, determinada por los compromisos de financiamiento suscritos por los sucesivos gobiernos bolivianos.

4.2 El Plan General de Desarrollo Económico y Social (2003-2007)

Con la intención de superar los obstáculos al desarrollo económico y social de Bolivia y generar un crecimiento sostenido en el largo plazo, el último gobierno de Sánchez de Lozada (agosto 2002 a octubre 2003) definió la orientación de las políticas públicas que se pretendían implementar en el país en su período de gestión de gobierno, que se vio interrumpida por los conflictos sociales ocasionados en octubre de 2003.

En general, estos lineamientos y propuestas de política se encuentran plasmados en tres documentos de ese gobierno, con las salvedades que hacen a la diferenciación de objetivos de cada uno de ellos. Estos documentos son el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES 2003-2007), que fue presentado por el Gobierno en agosto de 2003; los documentos metodológicos para la realización del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2003¹¹; y el documento que el Gobierno preparó para su presentación en el Grupo Consultivo de París, en octubre de 2003, que básicamente fue la reformulación de la EBRP, con un nuevo patrón para la economía, denominado de “base ancha”.

Debido a la estructura heterogénea del aparato productivo, que propicia un crecimiento altamente concentrador de ingresos, se propone “una visión estratégica de desarrollo fundada en un crecimiento de base ancha”. En el ámbito productivo, esto significa: i) la priorización y promoción del desarrollo de aquellos sectores que generan materia prima y se articulan a procesos de transformación, con capacidades de absorción de mano de obra y adición de valor agregado, ii) la promoción de una mayor y mejor participación de la micro, pequeña y mediana empresa, y de artesanos y campesinos en el incremento de la oferta de bienes y servicios nacionales, iii) un mayor aprovechamiento de la participación de Bolivia en los procesos de integración a nivel regional y de los acuerdos comerciales con otros países, y iv) el reconocimiento del derecho propietario y la valoración de los activos de todos los agentes productivos (UDAPE, 2003).

En este marco, se postula la consolidación y desarrollo de **cadenas productivas**, como el eje central de la transformación productiva, en los sectores de agroindustria, industria manufacturera y servicios, hacia los cuales se pretenden dirigir todas las políticas de desarrollo productivo en los próximos años. Se hace una diferenciación entre “cadenas productivas nacionales” y “cadenas y/o actividades productivas para el desarrollo económico local”. Las primeras, se caracterizan por tener una incidencia importante en los principales agregados nacionales relacionados a producción, empleo y exportaciones. Las segundas, están orientadas principalmente a fomentar una dinámica en los mercados internos y/o regionales y abarcan principalmente el ámbito rural.

La consolidación de las cadenas productivas tiene como objetivo incrementar el grado de articulación entre la producción primaria y la transformación en la estructura productiva nacional, y de mejorar los canales de comercialización, a través de una efectiva constitución y coordinación de esfuerzos públicos y privados. Para el desarrollo de las cadenas productivas nacionales y de las iniciativas de desarrollo económico local, se fortaleció el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) y se propuso los Pactos Productivos como instrumentos de política pública en el desarrollo del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004.

4.3 Plan Bolivia Productiva y Solidaria (2005)

Este Plan fue publicado oficialmente en mayo de 2005 a pocas semanas de la renuncia irrevocable del Presidente Carlos Mesa, después de una sucesión de conflictos sociales y políticos en el país, producto de una falta de gobernabilidad y una fuerte crisis entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Como último intento por salvar su gestión, el gabinete de Mesa presentó este documento,

¹¹ Por la difícil situación política y social que se vivió en octubre de 2003, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) recién se llevó a cabo durante el año 2004. El objetivo del Diálogo fue concretar pactos con los municipios y otros actores de la sociedad civil en torno a tres ámbitos: el productivo, el social y el institucional. (ver más adelante acápite sobre el DNBP).

que al margen de ser un discurso público oficial favorable al desarrollo económico territorial, es un legajo de buenas intenciones de política pública del rumbo que debió haber tomado el país. Este documento fue fuertemente criticado por varios expertos en economía y desarrollo sostenible, por carecer de indicadores económicos veraces y sustento político de implementación. Sus principales lineamientos se detallan a continuación.

En el marco de una economía mixta, donde coexistan empresas privadas, sociales y con participación del Estado, se busca generar un “ciclo competitivo”, estimulándola a través de estrategias y políticas sectoriales de productividad y competitividad, de manera de incentivar la formación de alianzas estratégicas en el sector privado sobre la base de redes o cadenas productivas, con la finalidad de crear *una plataforma exportadora* para de esta manera contribuir a lograr un crecimiento sostenido y empleos permanentes.

La visión del Plan plantaba una “*Bolivia Competitiva* es la de un país que aproveche sus potencialidades y desarrolle sus capacidades de manera productiva con base en las oportunidades de los mercados externo e interno, para lograr el crecimiento económico sostenido. La visión de *una Bolivia Solidaria* es la de un país inclusivo, que integre a los grupos excluidos y vulnerables a los beneficios del crecimiento y contribuya a crear condiciones de igualdad de oportunidades para mejorar el nivel de ingreso y el bienestar de todos sus habitantes”¹².

En este Plan se propone ampliar y redireccionar el accionar del Estado en la economía, a partir de conceptualizar el valor estratégico de los hidrocarburos, como área estratégica de la economía, en un contexto de crisis energética internacional que estará presente al menos en el mediano plazo. Para ello, se requiere un Estado fuerte, que garantice los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos, asegure la generación y provisión de bienes públicos, disminuya los costos de transacción y las fallas de coordinación de los mercados, estimule la competencia y desarrolle la solidaridad social.

Los tres roles del Estado planteados en el Plan son los de: Impulsor, Actor Estratégico y Normador-Regulador. El Plan se sustentaba en cinco pilares fundamentales: a) La plataforma exportadora; b) El fortalecimiento del Mercado Interno; c) El incremento de la productividad y competitividad; c) La continuidad de la estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento de las finanzas públicas; y d) Implementar una política de financiamiento orientada al desarrollo productivo.

4.4 Algunos lineamientos de estrategias de desarrollo productivo en el nuevo Plan de Desarrollo del Gobierno de Evo Morales (2006-2011)

El nuevo gobierno del Presidente Evo Morales ha anunciado que para junio de 2006 presentará oficialmente su nuevo Plan de Desarrollo, a continuación se resumen algunos lineamientos de estrategias del Ministerio de Producción y Microempresa. Las mismas que se pretenden ejecutar con la participación de varias instancias públicas tales como el Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa, SENADOCA, SENADEP y SENAPI, Min. Hacienda, Min. De Planificación del Desarrollo, Gobiernos Prefecturales, Municipales, Mancomunidades de Municipios¹³.

a) El Desarrollo integral de MyPES, artesanos, OECAS, cooperativas y organizaciones productivas

El insuficiente apoyo al fortalecimiento de Organizaciones Productivas, OECAS, Artesanos, Cooperativas Productivas y MyPES de hombres y de mujeres, ha incidido en una baja capacidad productiva y en un desigual desarrollo del aparato productivo nacional. El objetivo estratégico de esta política es lograr que a diciembre 2010 el 60% de las organizaciones productivas, MYPES de

¹² Plan Bolivia Competitiva y Solidaria, Ministerio de La Presidencia (2005).

¹³ Documento en versión preliminar del Ministerio de Producción y Microempresa, pero que ilustra bastante bien las estrategias que guiarán al país en el tema productivo en los próximos años.

hombres y mujeres produzcan bienes y servicios con elevado valor agregado, de calidad y con “sello nacional”.

Los principales impactos esperados de esta estrategia son: i) Los bolivianos y bolivianas asumen una cultura de “Compro Boliviano, Vendo Boliviano, Siempre Boliviano”, ii) La generación de empleo digno para pequeños productores bolivianos y bolivianas. Se esperaría que con la implementación de esta Estrategia, los pequeños productores vivan bien, satisfaciendo sus necesidades económicas, sociales, políticas y culturales.

Esta estrategia se logrará, a través de varias medidas legales y normativas y la implementación de varios instrumentos públicos de gestión, como sistemas y programas, tales como la implementación del Programa de “Compro Boliviano, Vendo Boliviano, Siempre Boliviano”, el fortalecimiento para la transformación de materias primas; el Programa de Apoyo a MyPES, artesanos. OECAS, Cooperativas productivas y Organizaciones Productivas para el acceso a servicios de crédito y financiamiento; el Programa de Redes Productivas entre MyPES, artesanos. OECAS, Cooperativas productivas y Organizaciones Productivas, Medianas y Grandes Empresas y finalmente el fortalecimiento de infraestructura productiva en los tres niveles del Estado.

b) Mejorar los estándares de calidad de productos y servicios nacionales

Las entidades ejecutoras a cargo de la implementación de esta Estrategia serán el Ministerio de Producción y Microempresa (Viceministerio de la Mediana, Gran Empresa e Industria), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Prefecturas, Gobiernos Municipales, Mancomunidades de Municipios. Es necesario en el país mejorar la calidad de los productos y servicios para generar nuevos empleos estables y seguros. Es también preciso incrementar las ventas y así lograr una mayor utilización de capacidad instalada en empresas manufactureras e industriales.

El objetivo estratégico es lograr en cinco años que el 20% de las empresas medianas y grandes cuenten con productos y servicios de calidad, certificados de acuerdo a estándares internacionales, ya que para el cumplimiento de la estrategia se cuenta con dos instituciones de certificación de calidad que actualmente están funcionando como ser: IBNORCA e IBMETRO.

Se pretende tener como impacto de esta estrategia la generación de empleos, ya que la empresa al expandir su mercado, tendrá que necesariamente incrementar su producción y en consecuencia generar nuevos empleos estables y seguros, disminuyendo los índices de pobreza en el país. Esto será posible gracias a la implementación de dos Programas Nacionales: i) El Programa de fortalecimiento de Certificación de Calidad de productos y servicios y ii) El Programa para incentivar la cultura de productos de calidad (Premio Nacional a la Calidad).

c) Asociatividad productiva entre actores económicos y organizaciones sociales

Promover mayor articulación vertical y horizontal que lleve a las empresas a conseguir volúmenes críticos de producción que mejoren su posicionamiento en el mercado interno y externo. Así como lograr la generación de nuevos emprendimientos sostenibles en el tiempo donde las empresas tengan como agentes principales a las comunidades donde estas llevan a cabo sus actividades, respetando sus usos y costumbres, son dos de las justificaciones más importantes para el diseño e implementación de esta estrategia.

Las entidades ejecutoras de esta estrategia serán el Ministerio de Producción y Microempresa (Viceministerio de La Mediana, Gran Empresa e Industria), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Prefecturas, Gobiernos Municipales, Mancomunidades de Municipios.

Los objetivos estratégicos de esta propuesta son tres: i) lograr en cinco años que el 20% de las empresas medianas y grandes estén articuladas entre sí hasta el 2010. ii) Lograr que el 20% de empresas micro y pequeñas estén articuladas con medianas y grandes hasta el 2010. iii) Lograr que el 15% de las empresas medianas y grandes desarrollen prácticas de responsabilidad social.

Como impactos principales para estrategia se nombran los siguientes: i) La asociatividad, implementación de redes productivas y la inclusión de la responsabilidad social de las empresas, tendrá un efecto e impacto directo en la generación de empleos con una economía sostenible en el tiempo. ii) Lograr una interacción positiva y mutuamente beneficiosa entre empresas y las comunidades donde éstas desarrollan sus actividades, a través del Programa de Asociatividad y Redes Productivas.

d) Fortalecer el aparato productivo nacional con énfasis en equidad e inclusión social

El objetivo principal de esta estrategia es fortalecer el aparato productivo nacional con énfasis en equidad e inclusión social. Con este objetivo se pretende lograr en cinco años un 20% de incremento en la inversión privada y que su impacto se pueda medir a través de la generación de nuevas fuentes de empleo y disminución de los índices de pobreza a través de la inserción en el aparato productivo de la población que actualmente se encuentra sin trabajo.

Las entidades encargadas de llevar adelante esta política son: Ministerio de Producción y Microempresa (Viceministerio de La Mediana, Gran Empresa e Industria), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Planificación del Desarrollo, Prefecturas, Gobiernos Municipales, Mancomunidades de Municipios.

e) Acceso a financiamiento para el sector productivo nacional

Para que las pequeñas y medianas empresas tengan mayores opciones de financiamiento se debe proponer la formulación de una normativa legal sobre garantías de bienes muebles, capital de riesgo, sociedades de garantías recíprocas, leasing financiero y otras.

El objetivo estratégico es lograr que en cinco años la inversión privada se incremente en un 20%. Con ello se aumentará la disponibilidad financiera para los productores de bienes y servicios.

Las entidades asignadas para trabajar esta estrategia son: el Ministerio de Producción y Microempresa (Viceministerio de La Mediana, Gran Empresa e Industria), el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Planificación del Desarrollo, las Prefecturas, los Gobiernos Municipales y las Mancomunidades de Municipios.

f) Consolidación de los destinos turísticos

Bolivia se está dando a conocer como destino turístico indígena, comunitario con alta biodiversidad y fuerte identidad cultural. Para que la industria turística del país pueda capitalizar esta nueva oportunidad y se constituya en una verdadera fuente de ingresos hay que poner mucho énfasis en la preservación del medio ambiente en general y de los diversos ecosistemas que rodean a los sitios de atracción turística, que en muchos lugares se encuentra prácticamente intacto. Para ello se deberán dotar sistemas de saneamiento básico, energías alternativas y dotación de infraestructura vial y de comunicaciones.

Para ello se deberán fortalecer los recursos humanos mediante la implementación de programas de alfabetización y capacitación. El objetivo estratégico está orientado a promocionar los sitios turísticos puestos en valor para lograr de esta manera que los mismos sean sostenibles. Las entidades encargadas de hacer posible la estrategia son: Viceministerio de Turismo, Prefecturas de Departamento y Gobiernos Municipales.

5. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y desarrollo económico territorial

5.1 Situación de pobreza en el país y algunas de sus causas

Bolivia presenta una de las mayores tasas de incidencia de pobreza en América Latina. En el año 2004, se estima que el 62% de la población boliviana tiene ingresos familiares por debajo de la línea de la pobreza y el 38% vive en situación de extrema pobreza. En las ciudades principales de Bolivia, la mitad de los habitantes son pobres, en ciudades intermedias la pobreza afecta a dos tercios de la población y en áreas rurales a más del 80%.

La evolución de indicadores económicos y sociales de los últimos veinte años en Bolivia señala tres cambios estructurales de importancia. Primero, un proceso acelerado de urbanización que ha transformado un país predominantemente rural en uno predominantemente urbano. La población boliviana con base en el último Censo Nacional del año 2002 asciende a aproximadamente 9.000.000 de habitantes. Hoy, 63% de la población vive en áreas urbanas, en medio del *boom* demográfico más importante del último siglo. La población es significativamente más joven (47% es menor a 19 años) y significativamente más longeva –la esperanza de vida aumentó a 62 años¹⁴.

Segundo, los indicadores sociales en educación, salud y saneamiento básico muestran una mejoría significativa con respecto a los últimos veinte años. El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que mostraba que 85,5% de la población vivía por debajo de los umbrales mínimos de satisfacción en 1976, se sitúa en 1992 en 70,9% y en 2001 se redujo a 58,6%. Este cambio se debe, en parte, al proceso acelerado de urbanización que permitió mayor acceso a los servicios sociales a la población y, en parte, a un incremento significativo y descentralizado de la inversión social que se elevó de 10% a 43% de la inversión pública total entre 1987 y 2002.

Tercero, y a pesar del cambio demográfico y la mejoría social, los indicadores de ingreso, empleo y productividad se estancaron en los últimos veinte años. Entre 1986 y 2002, Bolivia creció a una tasa promedio de 3,1%, equivalente a un crecimiento per cápita anual de 0,7%. Esta tasa de crecimiento fue insuficiente para reducir la pobreza en términos relativos y absolutos. Cada año nacen alrededor de 167.000 niños bajo la línea de pobreza. Para alcanzar las metas de reducción de extrema pobreza, Bolivia requiere una tasa de crecimiento del 6%, o alternativamente, una disminución del índice de Gini equivalente a un punto porcentual por año hasta el 2015. Ello implica desarrollar una estrategia agresiva de generación de riqueza y redistribución económica y social para lograr un impacto significativo de ingresos, empleo y productividad en los próximos años.

El crecimiento económico es una condición necesaria para la reducción de la pobreza, no sólo por su efecto en las oportunidades de empleo e ingreso para las familias, sino también por el impacto que un mayor dinamismo económico tiene sobre los recursos públicos, el sistema financiero y otros componentes de la estructura económica y social. Sin embargo, la relación entre crecimiento y pobreza no es directa, como lo demuestran diversos estudios sobre pobreza, que dan cuenta de esta relación, pero que en esta ocasión no entraremos en mayor detalle.

El crecimiento por sí solo no garantiza la disminución de la pobreza, sino que, para este fin, es indispensable la adopción de políticas que promuevan el fomento de una cultura emprendedora, un crecimiento intensivo en empleo, fortalezca las vocaciones productivas de la población boliviana, y que incentive la creación de riqueza reforzando iniciativas empresariales, creando nuevos emprendedores y facilitando el acceso de la producción a mercados internos y externos.

¹⁴ Grupo Consultivo, Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. (2003).

Según Sen¹⁵, la pobreza no es sólo la falta de ingresos suficientes, sino la privación (*deprivation*) de capacidades básicas, que se reflejan en mortalidad prematura, desnutrición, alta morbilidad, analfabetismo y otras faltas que no se arreglan sólo con un aumento de los ingresos. Las condiciones de desigualdad que se observan en Bolivia, así como en otros países de América Latina, tienen raíces históricas muy profundas, que se remontan al período colonial y que fueron heredadas por la República y consolidadas hasta hoy en día por medio de instituciones tales como el tratamiento al trabajo, el acceso a la tierra, al poder político, que se reflejan en las carencias y privaciones que se señalan anteriormente. Por ello, es difícil imaginar cómo se puede aliviar la pobreza sin intentar afectar esas estructuras que la producen.

En este sentido, la pobreza en Bolivia no sólo está determinada por el bajo nivel de ingresos por habitante, sino también por la elevada desigualdad en la distribución del ingreso. Al respecto, el ingreso promedio de la población más rica es 15 veces mayor que el ingreso promedio de la población más pobre. En los últimos años el índice de Gini se mantuvo entre 0,56 y 0,61 (2002), apenas por debajo de países como Brasil y Colombia que tradicionalmente se destacan por su elevada desigualdad¹⁶. La combinación de pobreza y desigualdad no sólo ha limitado los efectos del crecimiento en el bienestar generalizado de la población, sino que ha limitado también el crecimiento potencial de la economía en el país. Los índices elevados de pobreza en Bolivia están asociados con el bajo desempeño de la economía y los altos niveles de desigualdad.

El 62% de la población nacional se autocalifica como indígena. Históricamente, esta población ha sido objeto de exclusión y, hasta hace una década atrás, las instituciones del Estado ignoraban sistemáticamente, los derechos sociales, políticos y económicos de los pueblos indígenas. Se han logrado avances importantes en estos ámbitos con los procesos de descentralización, la reforma del Código Electoral, las Reformas de Salud y Educación y el proceso de saneamiento y titulación de tierras, entre otros. Sin embargo, es necesario profundizar y acelerar estos procesos con el propósito de lograr mayor igualdad e inclusión social.

En resumen, comparando con otros países de América Latina y el Caribe, se observa que pese a los esfuerzos realizados, Bolivia no redujo la pobreza en la última década en comparación y se mantuvo entre los más pobres de la región. Este hecho lleva a reflexionar sobre la eficiencia de los esfuerzos realizados así como los recursos invertidos tanto por el gobierno, como por la Cooperación Internacional, y organizaciones de la sociedad civil para reducir los niveles de pobreza. (Muñoz-Reyes, 2005).

5.2 Algunas limitaciones y consideraciones críticas a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) (2001-2003)

La EBRP 2001-2003 nace del Diálogo Nacional 2000 y constituye un marco estratégico para las políticas de lucha contra la pobreza en el país. Entre los aspectos positivos se destacan una creación de sistemas de control social y la incorporación de una agenda de lucha contra la pobreza en las políticas sociales y económicas. La EBRP incorpora también la diversidad étnica y cultural del país en el marco de variables a ser consideradas para el diseño de políticas.

No obstante sus aciertos, la EBRP careció de una visión de largo plazo y tuvo los siguientes problemas críticos de diseño e implementación¹⁷:

¹⁵ Sen Amartya, *Development as Freedom*, anchor Books New York (2004).

¹⁶ UDAPE, Grupo Consultivo, Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. (2003).

¹⁷ UDAPE, Grupo Consultivo, Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. (2003).

a) La **EBRP 2001-2003** descuida la definición de prioridades estratégicas. Se proponen cuatro áreas de intervención y cuarenta y dos prioridades de política social y económica. La falta de priorización tiene el efecto de magnificar la dispersión del programa de inversión pública y otros instrumentos de política pública.

b) El diseño de financiamiento de la EBRP, contenido en la Ley del Diálogo 2000, tiene el efecto de fraccionar aun más el sistema descentralizado de transferencias públicas. Libera al gobierno central y a las Prefecturas de la responsabilidad de asignación de los recursos HIPC II y asigna la mayor parte de la responsabilidad de lucha contra la pobreza a los gobiernos municipales del país.

c) La EBRP se concentra en el uso de los recursos de inversión pública y descuida el uso de instrumentos alternativos de fomento a la micro, pequeña o mediana empresa. El enfoque inversionista omite el sistema de apoyo financiero, de asistencia técnica, inserción de mercados y otros servicios requeridos para el desarrollo productivo.

d) Se observa una baja ejecución de recursos HIPC II entre 2001 y 2003. El promedio de ejecución municipal de recursos HIPC fue 52% el año 2002. Gran parte de los problemas de gestión se atribuyen a la ausencia de contrapartes financieras para el uso de recursos del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) y parte de la heterogeneidad en la capacidad de ejecución de grandes, medianos y pequeños municipios. En los años siguientes, debido a los tres cambios de gobierno y a la constante turbulencia política y social, los fondos HIPC II no fueron designados ni ejecutados.

5.3 La EBRP (2004-2007) revisada: desarrollo de base ancha. Una alianza hacia las metas del milenio

La EBRP (2004-2007) propone un desarrollo de base ancha que privilegia la creación de empleo e ingresos de miles de actores de la micro, pequeña y mediana empresa para lograr impactos acelerados en lo social y económico. Sustenta que sólo un enfoque de generación de riqueza podrá redistribuir ingresos de manera acelerada y proveer a la economía excedentes para la inversión social de mediano y largo plazo. A esto se suma una estrategia óptima de uso de los recursos del gas orientado hacia este cambio en el patrón de desarrollo. (UDAPE, 2003).

La visión estratégica de la EBRP (2004-2007) se orienta a lograr un patrón de **desarrollo de base ancha**, el cual se sustenta en tres cambios sustanciales con respecto al pasado¹⁸:

a) Implica reconocer las limitaciones de un patrón de desarrollo basado en el rebalse del crecimiento económico (*trickle down*). Bajo las condiciones actuales de distribución del ingreso y empleo, un crecimiento del 4% no garantiza la reducción de la pobreza en Bolivia. Para avanzar de manera efectiva, se requiere tender puentes hacia micro, pequeños y medianos productores que generan la base de una economía de base ancha.

b) Implica valorizar a los actores sociales y productivos como actores protagónicos de su propio desarrollo –productores, artesanos, gremiales, comunidades campesinas e indígenas– y no como sujetos pasivos de la política social y económica. Las tipificaciones de “pobre”, “marginal”, e “indigente” deben ser superadas por una concepción no paternalista de desarrollo económico y social.

c) Este enfoque implica abandonar el asistencialismo implícito en políticas vigentes, en pos de alianzas estratégicas más duraderas entre actores sociales-productivos y el Estado. Más que

¹⁸ UDAPE, Grupo Consultivo, Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. (2003).

mantener un Estado de bienestar empobrecido, se procura impulsar las condiciones para generar una nueva economía de bienestar.

La EBRP (2004-2007) alinea los esfuerzos de política social y económica hacia el logro acelerado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al 2015 y sostiene que los ODM constituyen un piso mínimo de logros en lo social y productivo. El logro acelerado de los ODM dependerá del alineamiento de políticas, programas y proyectos hacia tres objetivos estratégicos:

a) **El desarrollo productivo** de la micro, pequeña y mediana empresa para ampliar la base de generación de ingresos y empleo.

- Desarrollo de infraestructura productiva.
- Acceso a tierra, agua y recursos naturales.
- Promoción de Cadenas productivas de exportación.
- Promoción del Desarrollo Económico Local.

b) **El desarrollo social** de un piso mínimo de servicios de educación, salud y saneamiento para extender coberturas y mejorar la calidad de prestación de servicios.

- Logros acelerados en educación primaria y técnica.
- Logros acelerados en salud materno infantil y enfermedades transmisibles.
- Ampliación de coberturas de agua y saneamiento básico.
- Protección social.

c) El **desarrollo de políticas diferenciadas y transversales** de desarrollo social y productivo desde enfoques de género y generacionales, pueblos indígenas y originarios, el medio ambiente y la promoción del desarrollo alternativo, o bien, transversalizar la lucha contra la exclusión social. Las políticas de lucha contra la pobreza no responden a un umbral homogéneo de logros de política, sino a un proceso diferenciado y heterogéneo de inclusión social y económica.

Con este nuevo enfoque, se esperaría que al incluir a micro, pequeños y medianos empresarios y productores en estrategias y programas de desarrollo productivo, y a la vez, incorporar instrumentos diversos de fomento productivo, se vean resultados más concretos en cuanto a la reducción de la pobreza. Sin embargo, como ya se ha demostrado en varios estudios sobre pobreza y crecimiento, esta relación no siempre es directa, el crecimiento acelerado no es el único factor que reduce la pobreza y más bien por lo general, el esquema es mucho más complejo. Es necesario incorporar medidas de inclusión, tales como políticas transversales de interculturalidad y género, así como agilizar temas legales pendientes para la población pobre, en especial indígena, tales como el saneamiento de tierras y mecanismos más efectivos de participación ciudadana.

De igual manera, la reformulación de la EBRP (2003) sostenía que es importante que los objetivos estratégicos y postulados contenidos en las Estrategias Nacionales de Desarrollo y/o Reducción de la Pobreza, se incorporen de manera coherente en los Planes de Desarrollo Departamental (PDDs), Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) y Planes Operativos Anuales (POAs), incorporando la visión de largo plazo de los ODM. Esto con el objetivo de que los presupuestos estén también alineados a este fin. Mientras esta situación no suceda, no se podrá afirmar que las acciones de desarrollo emprendidas al nivel subnacional están alineadas a las EBRPs y menos a los ODMs.

6. El Diálogo Nacional Bolivia Productiva (2004-05) un extensivo ejercicio de democracia deliberativa favorable al DET

6.1 Antecedentes de participación ciudadana en el diseño de política pública favorable al DET a través de los Diálogos Nacionales I y II (1997 y 2000)

a) Diálogo Nacional 1997

El Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) es una instancia que representa un importante avance en términos de construcción democrática y participación ciudadana, y que resulta de un proceso iniciado en 1997 con el Diálogo Nacional realizado ese año, como primera experiencia que permitió sentar las bases conceptuales de lo que debería ser un proceso participativo de consulta de alcance nacional. Fue la primera práctica de una nueva forma de gobernabilidad en el país. Sin embargo, sus alcances estuvieron limitados a los diferentes poderes dentro del Estado con una escasa participación no estatal, limitado a la discusión entre los distintos poderes del Estado.

La metodología utilizada en ese Diálogo se organizó en torno a cuatro mesas de trabajo conforme a los cuatro pilares del Programa de gobierno de entonces: Oportunidad (desarrollo económico), Equidad (desarrollo social y lucha contra la pobreza), Institucionalidad y Justicia (desarrollo institucional y Estado de derecho) y Dignidad (circuitos coca-cocaína). Las mesas de trabajo contaron con la participación de invitados de la sociedad civil, diversos sectores del Estado, parlamentarios y de los partidos políticos.

El Diálogo Nacional 1997 fue fuertemente criticado porque buena parte de sus conclusiones así como las opiniones de los participantes no se tradujeron en medidas concretas de política y además, porque no contó con suficiente participación de la sociedad civil.

b) Diálogo Nacional 2000

Un antecedente importante previo al Diálogo Nacional 2000 en este itinerario es el proceso iniciado por la Iglesia denominado *Jubileo 2000*, en el cual se trataron temas de exclusión, lucha contra la pobreza y el destino de los recursos provenientes del alivio de la deuda externa (HPIC). Este proceso constituyó la base para el agendamiento del Diálogo 2000, remitido a los temas de lucha contra la pobreza.

El Diálogo Nacional 2000 tuvo amplio apoyo de algunos sectores de la sociedad, del gobierno y de la cooperación internacional. Su propósito fue el de reunir en una misma mesa a los representantes de la sociedad civil y el sistema político boliviano para extraer insumos que aporten a la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. El Diálogo 2000 fue construido alrededor de tres agendas temáticas: La económica, la social y la política. No obstante, en términos de resultados, la agenda social, fue la que generó elementos más concretos, dado que en la misma se decidieron los destinos de los recursos provenientes del alivio de la deuda (Recursos HIPC II).

El Diálogo Nacional 2000 organizó mesas de trabajo municipal, departamental y una nacional. A pesar de ello, el Diálogo Municipal tuvo un sesgo territorial-municipalista donde los principales actores fueron representantes de los Gobiernos Municipales y no así de la sociedad civil sectorial, a pesar de la presencia de representantes de los Comités de *Vigilancia y de mujeres escogidas por esos comités*.

Los resultados del Diálogo 2000 desembocaron en varias iniciativas y marcos institucionales. Entre los principales resultados se encuentra la elaboración de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) cuyo principal objetivo fue definir los mecanismos de asignación, monitoreo, y evaluación de resultados del uso de recursos del alivio a

la deuda externa. Como mencionamos anteriormente, la EBRP elaborada con los insumos del Diálogo 2000 contó con cuatro áreas de intervención y cuarenta y dos temas de política priorizados en materia social y económica.

Otro de los resultados más importantes del Diálogo Nacional 2000 fue la institucionalización del proceso participativo entre la sociedad civil y el Estado. Para este fin se diseñó la Ley Nacional del Diálogo 2000, en la cual se formaliza la realización del Diálogo Nacional al menos cada tres años. Además, la Ley plantea la institucionalización del Control Social por parte de la sociedad civil y la distribución de recursos de alivio a la deuda con un criterio de equidad. Sin embargo, la EBRP no tradujo fielmente las demandas y conclusiones planteadas en el Diálogo Nacional 2000, entre otras razones, porque ese proceso no contó con participación directa del Ejecutivo y Legislativo y, por lo tanto, no hubo compromiso real para implementar las sugerencias plasmadas en sus resultados.

En cuanto al tema de recursos, se sancionó la Política Nacional de Compensación (PNC), y la fórmula de asignación de recursos HIPC según población e índice de pobreza en cada municipio. Esto significó un aumento de recursos para los Gobiernos Municipales para los que se desarrolló un menú de proyectos con un peso relativo para la parte productiva de 70%, muy relativizado y confuso en su concepto y ejecución. Por su parte, se establecieron los mecanismos de control social a nivel Nacional y Departamental, de manera de contar con instancias que permitieran realizar un seguimiento tanto sobre el uso de los recursos como de la implementación de nuevos procesos participativos cada tres años.

Finalmente, el proceso de institucionalización fue completado el año 2003 mediante Decreto Supremo No. 27164, con el que se crea un Directorio para el Diálogo Nacional que cuenta con representación de la sociedad civil y el Estado. El Directorio del Diálogo tiene como finalidad establecer la participación de los componentes del Estado y la sociedad civil en las decisiones que se tomen sobre el proceso. Los miembros del Directorio, con la facilitación de la Secretaría Técnica, acordaron un reglamento para su funcionamiento, en el cual se define que el Directorio aprobará por consenso todas las acciones relativas al funcionamiento del Diálogo Nacional Bolivia Productiva.

c) Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004-2005

El Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) tuvo las siguientes premisas:

• Significación histórica después de la ruptura Estado-Sociedad¹⁹

El Diálogo Nacional Bolivia Productiva (DNBP) fue un proceso de gran significación histórica y no sólo coyuntural, pues simboliza el restablecimiento del diálogo entre el Estado y la sociedad después de la ruptura del mismo en octubre del 2003.

• Antesala de la Asamblea Constituyente

En este marco, el DNBP fue concebido como parte de la ruta crítica dentro de la agenda nacional establecida hace dos años, como antesala de la Asamblea Constituyente, que sumados y articulados, ambos procesos determinarán las bases para la construcción de una nueva visión de país. El marco conceptual del DNBP se sitúa dentro de los procesos para la construcción de una democracia deliberativa combinando y enriqueciendo la democracia representativa.

• Nueva conciencia productiva de generación de riqueza de todos los actores

En este marco y por su carácter productivo e integral, el DNBP pretende superar la visión asistencial y de cultura de la pobreza, enfatizando más bien una nueva visión de desarrollo y generación de riqueza como medio sostenible para enfrentar la pobreza. Su visión es integral y se

¹⁹ Información extractada de la Memoria del DNBP 2003-2004, Ministerio Participación de Popular, La Paz Bolivia (2005).

encuentra organizada desde lo productivo, articulando lo social y los temas transversales en función de este eje. Para lograr éxito en las premisas propuestas, se apunta a la vinculación de las Estrategias Productivas Integrales (EPI) con un Presupuesto General de la Nación plurianual y participativo.

• **Visión integral, organizando lo social y transversal desde lo productivo**

Con la integralidad se pretende que las EPI estén fuertemente orientadas a los sectores productivos, sin dejar de lado los temas sociales y transversales y la necesaria readecuación institucional que permita mayor viabilidad a los objetivos que se tracen en materia económica.

• **Incorporación de la problemática urbana y rural**

Es un proceso global, que además de abarcar los ámbitos territoriales municipal, departamental y nacional, también abarca los ámbitos urbano y rural con sus propias lógicas y realidades, considerando sus articulaciones e interrelaciones objetivas y no como compartimientos separados totalmente.

• **Orientación y ordenamiento de la inversión pública y privada**

Se busca la construcción de Estrategias Productivas Integrales (EPI), que iniciadas en el ámbito social comunitario de las organizaciones sociales y la visión del Poder Ejecutivo, y concretadas a nivel municipal, departamental y nacional, se dirigen a superar las limitaciones de la EBRP, dado que su objetivo último es el de priorizar y orientar la inversión pública y la concurrencia con la inversión privada en todos los niveles de gestión. Esto implica, no sólo un avance en términos de eficiencia de uso de los recursos, sino que se constituye en un proceso que permite profundizar de manera real la participación popular y la descentralización administrativa. Estos factores otorgarán un ordenamiento y norte a la inversión pública y su coordinación con los esfuerzos privados, para lo que es necesario un importante cambio legal y una agresiva reingeniería institucional.

6.2 Alcance y cobertura del DNBP

El esfuerzo organizativo del Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004 fue sin duda grande. Se realizó más de 53 prediálogos de organizaciones productivas y varios sobre temas sectoriales, transversales y otros; 314 mesas municipales y otros tantos “pactos productivos”; 9 prediálogos en cada departamento, 9 diálogos departamentales y un diálogo nacional. Participaron en total más de 60 mil personas. Estos números han sido empleados muchas veces por los organizadores del Diálogo Nacional para defender la legitimidad y validez de sus resultados.

El DNBP fue dirigido por un Directorio presidido por el Ministro de Participación Popular; participaron del Directorio 9 Viceministerios y el INE; el Senado Nacional y la Cámara de Diputados; la Asociación de Municipios de Bolivia (AMB) y la Federación de Asociaciones Municipales (FAM), y 11 organizaciones de la sociedad civil²⁰ haciendo un total de 29 instituciones en el Directorio. Una Secretaría Técnica fue la encargada del manejo concreto del proceso.

El Diálogo Nacional 2004 tuvo como propósito incluir estrategias productivas para la generación de empleos e ingreso en políticas nacionales de desarrollo y anti-pobreza. La percepción generalizada de los participantes rurales y urbanos fue que el marco existente de la EBRP, diseñada en el 2001, habría dado un marco sólido para la política social, pero no para el

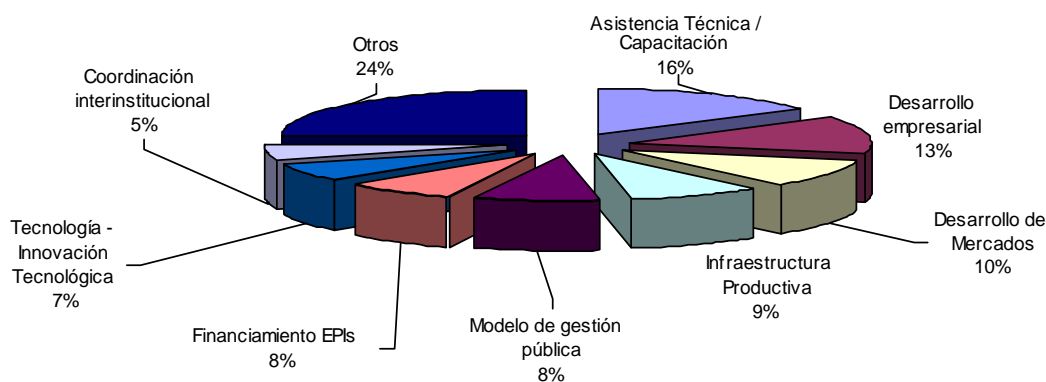
²⁰ Federación de Cooperativas Mineras de Bolivia (FENCOMIN), Confederación Sindical de Trabajadores Artesanos de Bolivia (CSTAB), Coordinadora de Integración de las Organizaciones Económicas de Bolivia (CIOEC), Confederación Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de Bolivia (CONAMyPE), Mecanismo Nacional de Control Social (MNCS), Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia - Bartolina Sisa (FNMCB - BS), Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), Confederación de Organizaciones Indígenas de Bolivia (CIDOB).

crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El eslogan que encapsulaba este sentimiento, distribuido en cientos de pancartas y repetido en docenas de propagandas radiales y televisivas, fue “Reducir pobreza, generando riqueza”.

6.3 Roles institucionales del DNBP

De acuerdo a los resultados del proceso del Diálogo²¹, en las Mesas Municipales, la definición de roles institucionales para implementar las Estrategias Productivas Integrales Municipales (EPIM's), son prioritarias i) la asistencia técnica y capacitación, ii) el desarrollo empresarial, iii) el desarrollo de mercados, iv) la infraestructura productiva, v) el modelo de gestión pública, vi) el financiamiento de las EPIMs, vii) la innovación tecnológica, viii) la coordinación interinstitucional, y otros temas como: el desarrollo del sistema financiero y educativo, así como la adecuación de políticas, normas y sistemas administrativos nacionales para impulsar la productividad del sector productivo en el país.

Gráfico 1
MESAS MUNICIPALES: ROLES INSTITUCIONALES IDENTIFICADOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EPIMS
(Porcentaje asignado por roles)



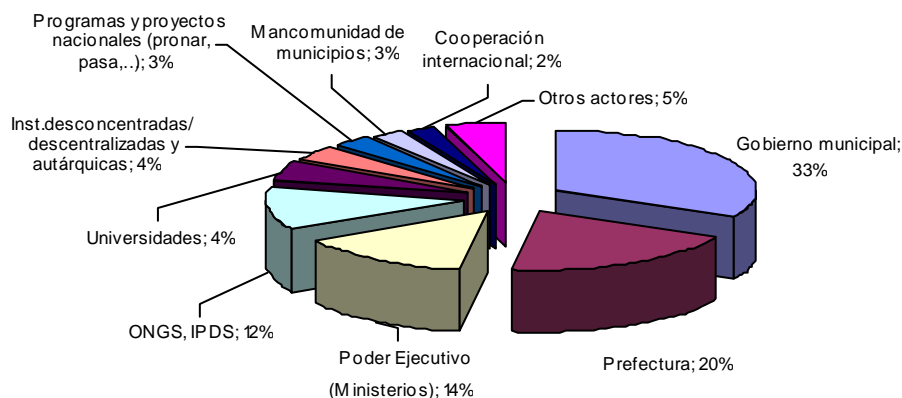
Fuente: Memoria del DNBP, Ministerio de Participación Popular (2005).

Por tratarse de un proceso realizado a nivel local, la mayor cantidad de tareas recaen en los Gobiernos Municipales y las Prefecturas, en menor medida en el Poder Ejecutivo, sin embargo, llama la atención el importante rol asignado a ONGs e IPDS, cuyo papel en asistencia técnica y capacitación es fundamental.

Entre las tareas pendientes quedan la adecuación del Marco Legal y Normativo, los Sistemas de Planificación e Inversión Pública, el Desarrollo Educativo, el Desarrollo del sistema financiero, el manejo sostenible de los recursos naturales.

²¹ Información extractada de la Memoria del DNBP 2003-2004, Ministerio Participación de Popular, La Paz Bolivia (2005).

Gráfico 2
MESAS MUNICIPALES: ROLES INSTITUCIONALES IDENTIFICADOS
PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS EPIMS
 (Porcentaje asignado por instituciones)



Fuente: Memoria del DNB, Ministerio de Participación Popular (2005).

Analizando los roles por *actor institucional*, el Poder ejecutivo debe especializarse en el desarrollo empresarial y de mercados; las Prefecturas en la provisión de Infraestructura productiva (sobre todo caminos) y asistencia técnica y capacitación, y el Gobierno Municipal debe especializarse en la asistencia técnica, capacitación y desarrollo empresarial.

Las organizaciones territoriales de base, organizaciones productivas, asociaciones de productores, asociaciones de artesanos, MyPES, PYMES deben priorizar sus actividades en Desarrollo Empresarial, Desarrollo de Mercados y de infraestructura productiva. Los actores privados deben realizar actividades para el Desarrollo de mercados y para la implementación de infraestructura productiva. Entre los roles de las organizaciones sociales, se destaca la participación de los empresarios privados en el Manejo Sostenible de los Recursos Naturales, Innovación Tecnológica y Desarrollo Empresarial, priorizando las actividades de fortalecimiento a las organizaciones productivas, innovación y apoyo a la creación de PYMES, MYPES y OECAS.

6.4 Pactos productivos entre el Estado y la sociedad civil

Hasta ahora, la inversión pública ha sido el único instrumento de promoción del crecimiento utilizado por el sector público, por lo que se propuso incorporar en el DNB la construcción de pactos productivos entre la sociedad civil y el Estado, como un nuevo instrumento para la gestión de políticas públicas. Un pacto productivo es “un compromiso de gestión compartida rubricado por los diversos actores productivos funcionales²² y territoriales²³ involucrados en la generación o promoción de un bien o servicio, cuyo objetivo central es elevar el nivel de producción de este bien o servicio” (UDAPE, 2003). Cada pacto productivo contiene un conjunto de acuerdos privados-privados, público-privados y público-público, en los que unos y otros se comprometen a realizar

²² Los actores productivos funcionales son: proveedores de insumos, acopiadores, productores, comercializadores (mayoristas y minoristas), proveedores de servicios, exportadores, intermediarios financieros, cámaras, gremios y asociaciones de actores privados, TCOs y comunidades campesinas e indígenas.

²³ Los actores territoriales son: Ministerios sectoriales, instituciones desconcentradas y descentralizadas, Prefecturas y Gobiernos Municipales.

una serie de acciones, precisando los responsables, plazos, fuentes de financiamiento, objetivos, metas a alcanzarse y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Esta propuesta de pactos productivos se basa en la experiencia de los Acuerdos Bolivianos de Competitividad (ABC) firmados entre el sector público y privado, en el año 2002, para apoyar el desarrollo de las cadenas productivas de la soya y la quinua. Asimismo, se destaca el actual compromiso público-privado de exportaciones ATPDEA.

6.5 Resultados principales del DNB

Los resultados del Diálogo Nacional 2004 se pueden agrupar en tres áreas principales:

- **Reformas normativas y legislativas**, con el objetivo de eliminar los obstáculos legales y administrativos para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.
- **Necesidades fiscales y financieras** para identificar los tipos de brechas financieras y fiscales que permitieran asociaciones publico-privadas.
- **Propuestas a nivel de programas** (Estrategias Productivas Integrales) agrupadas en dos categorías: Infraestructura productiva (camino, irrigación y otra infraestructura), y Servicios empresariales para PYMEs rurales y comunidades rurales indígenas y campesinas (asistencia técnica financiera no-financiera para las cadenas productivas).

Estos resultados del DNB también se pueden agrupar en los tres niveles del Estado:

- **A nivel municipal:** Se cuenta con una lista de cinco o seis productos priorizados por municipio, lo que hace un total de 1688 ideas de productos o negocios en todo el país y un pacto productivo en cada municipio, lo que hace un total de 314 pactos. En cada municipio se ha registrado las potencialidades y las limitaciones para producir el bien o servicio priorizado, y se ha bosquejado los lineamientos de una estrategia (EPI) para el desarrollo de cada producto.
- **A nivel departamental:** Existen nueve pactos integrales. Cada departamento ha identificado los siguientes ejes productivos: agropecuario; valorización de RRNN y biodiversidad; valor agregado a productos maderables y no maderables; sistemas agrosilvopastoriles; seguridad alimentaria; reducción de riesgos, gas como factor de industrialización, comercio y servicios (zonas francas, etc.). Cada departamento ha dicho qué desearía hacer en cada “eje productivo” y además ha indicado qué cambios serían necesarios en los planos normativo, institucional, fiscal y de financiamiento.
- **A nivel nacional:** Se cuenta con el documento “Compromiso Nacional por una Bolivia Productiva”, firmado por nueve Viceministros, diez representantes de organizaciones campesinas, colonizadoras, indígenas, mineras, de mujeres y otras; dos de las asociaciones municipales y varias más. En este documento los participantes nuevamente escogen varios ejes: agroindustria (agricultura, ganadería, fruticultura); turismo y artesanía; manufacturas e industria de transformación y reconversión (confecciones, textiles, cueros, madera, metal mecánica, joyería); Gas como factor de industrialización general– Industrias hidrocarburíferas; desarrollo de una nueva minería; aprovechamiento de la biodiversidad; desarrollo forestal (maderables y no maderable), silvicultura; desarrollo de comercio y servicios en zonas francas y fronteras (“puerto seco”, corredor bioceánico) como Oruro, El Alto, Cobija.

Para potenciar estos cambios, las autoridades consideraron posibilidades de ajustes legales, normativos, institucionales, fiscales y de financiamiento. También se consideraron modificaciones más específicas en los sectores de educación, salud, género y acceso a la justicia, que deberían ser

articuladas a la visión económica productiva del DNBP. En consecuencia, se pretendía transmitir estas propuestas al Parlamento (que deberían convertirse en leyes), otras a la PNC (Política Nacional de Compensación) para enriquecer la EBD (Estrategia Boliviana de Desarrollo) y a la Asamblea Constituyente.

En resumen, los resultados del DNBP incluyen: 36 propuestas fiscales y financieras; 23 propuestas institucionales; 26 propuestas de modificación a leyes y reglamentos; 1 propuesta en el campo de la Justicia; 48 propuestas sobre educación; 71 propuestas sobre mujer y género y finalmente 19 propuestas sobre salud. En total, fueron 274 propuestas nacionales que surgieron del DNBP.

Como se puede observar, el Diálogo Nacional Bolivia Productiva significó un extenso ejercicio de democracia deliberativa y un intento por diseñar políticas públicas productivas de forma participativa. Sin embargo, queda claro que no siempre la participación es sinónimo de eficiencia y de alcanzar los objetivos estratégicos de una misión pública. Es más, en Bolivia, pecamos últimamente por tener espacios público-privados con una participación desordenada y de baja calidad, poco técnica o estratégica.

En este sentido, el DNBP ha venido a representar uno de los discursos más favorables hacia el fomento productivo en Bolivia y ha tenido además la virtud de colocar en el imaginario colectivo de poblaciones rurales y urbanas la necesidad de priorizar el tema productivo para el desarrollo sostenible del país. Sin embargo, hoy a un año de haber concluido el DNBP, no existe ninguna evidencia de inscripción de un Estrategia Productiva Integral Municipal (EPIM) en algún POA Municipal, más que en aquellos que fueron apoyados por el PDCR, por una razón de cumplimiento a los compromisos asumidos.

7. Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local (2005)

7.1 Resultados

El II Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local se realizó en la ciudad de La Paz del 12 al 14 de octubre de 2005 para continuar los esfuerzos de aquel realizado en julio de 2004. Como el primero, este Foro fue promovido por el Gobierno Municipal de La Paz y su Consejo Ciudadano de Promoción Económica, y fue impulsado por más de 50 instituciones públicas y privadas del país. El II Foro tuvo lugar pocos meses después de la conclusión del Diálogo Nacional Bolivia Productiva, de las elecciones municipales de diciembre de 2004 y de los acontecimientos políticos y sociales de octubre de 2004 y junio de 2005²⁴.

El Foro tuvo como objetivo formular recomendaciones para que los gobiernos municipales, las prefecturas y el gobierno nacional realicen acciones que favorezcan los procesos de Desarrollo Económico Local, tomando como eje la necesidad de implementar las recomendaciones surgidas del Diálogo Nacional Bolivia Productiva. En su metodología, se propuso que estas recomendaciones surgieran del análisis de procesos concretos de Desarrollo Económico Local, confrontando esas experiencias con las políticas públicas vigentes. Los trabajos se organizaron a través de mesas, que iniciaron sus actividades a partir de julio de 2005 a través de la página web www.del.bo. La utilización del Internet como medio para compartir información y construir colectivamente un saber, fue uno de los rasgos más innovadores del II Foro.

Al evento se inscribieron 526 personas, de las cuales 114 acudieron en representación de 48 gobiernos municipales. Del total de inscritos, 444 personas participaron en las mesas de trabajo.

²⁴ Información extraída de la Memoria del "II Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local" (2005) PADER, GMLP y otras organizaciones auspiciadoras. La Paz, Bolivia.

También participaron representantes de 35 organizaciones de pequeños productores y de 29 organizaciones de empresarios. Además de los trabajos de las Mesas, el II Foro albergó una Feria de Servicios. A ella acudieron 19 entidades públicas y privadas que expusieron los servicios que ofrecen a los actores del Desarrollo Económico Local. Además, el II Foro organizó una Ronda de Alianzas entre actores públicos, entre privados y públicos y entre privados.

El trabajo del II Foro se organizó en torno a catorce mesas que abordaron cuatro áreas temáticas:

- Políticas públicas municipales
- Políticas públicas nacionales
- Actores económicos privados
- Servicios de apoyo a los actores del Desarrollo Económico Local

Cuatro mesas tuvieron relación con las políticas públicas municipales: Planificación Municipal; Mancomunidades; Áreas Metropolitanas; Residuos Sólidos. Otras tres trabajaron temas vinculados a las políticas públicas nacionales: Marco legal; Compro Boliviano; Desayuno Escolar. Tres mesas se interesaron en las acciones de los actores económicos privados: Cadenas Productivas; Turismo en La Paz; Biocomercio. Finalmente, cuatro mesas analizaron los servicios que apuntalan a los actores del Desarrollo Económico Local: Servicios Financieros; Servicios no Financieros Rurales; Educación, Emprendimiento e Innovación; Tecnologías de la Información y Comunicación.

7.2 Desafíos pendientes y recomendaciones

En cuanto a las mesas de las **políticas municipales**, se definió lo siguiente:

- La mesa **Planificación Municipal** se preocupó por la participación de los actores económicos privados en la planificación participativa municipal e identificó como obstáculos la excesiva ingerencia política y la debilidad de los mecanismos que ordenan esa inserción. Para remediar esas debilidades, la mesa recomendó a los gobiernos municipales institucionalizar Unidades de Promoción del Desarrollo Económico Local y generar espacios para la concertación pública-privada.
- El desafío ante el que se encuentran las **mancomunidades** es definir el rol que deberán asumir en la nueva división político-administrativa que surja de las futuras autonomías. La mesa recomendó que las mancomunidades de municipios se conviertan en entes de derecho público, con visión empresarial, funciones normadas y reglamentadas en el marco del Desarrollo Económico Local y con acceso a recursos económicos financieros.
- La mesa de **áreas metropolitanas** recomendó constituir un Foro Permanente sobre Metropolización en cada una de las áreas metropolitanas del país, teniendo en cuenta que la especificidad de cada una no excluye la posibilidad de coordinar con fines de reflexión, socialización y acción.
- La mesa de **residuos sólidos**, constató que para lograr la sostenibilidad económica de estos servicios y convertir el reciclaje de residuos sólidos en una oportunidad es necesario fomentar el Desarrollo Económico Local, promoviendo empresas y micro empresas que generen fuentes de empleo con trabajo digno.

Las tres mesas que trataron las políticas públicas nacionales (Marco Legal, Desayuno Escolar y Compro Boliviano) coincidieron en la necesidad de dar coherencia y difundir los marcos legales de esas políticas. Las dos mesas que trataron la apertura del mercado de las compras estatales a los pequeños productores, coincidieron en valorar estas dos políticas que ensanchan el mercado interno y que son importantes estímulos para el Desarrollo Económico Local.

En resumen, en cuanto a las **políticas públicas nacionales**, se definió lo siguiente:

- La mesa sobre **Marco Legal** constató, una vez más que el marco actual de leyes y normas no promueve los cambios estructurales para apoyar el Desarrollo Económico Local. Según la mesa, el mayor desafío es la articulación de las políticas de promoción económica con el marco legal, ya que las políticas públicas no encuentran un marco jurídico coherente con sus intenciones o encuentran normas legales inhibitorias. Por otra parte, la escasa difusión de las normas que favorecen al Desarrollo Económico Local conduce a las autoridades a no asumir sus competencias. Así, prevalece la errónea suposición de que el gobierno municipal está legalmente inhibido de fomentar a los actores privados. La mesa recomendó vigilar la creación de los Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES) para que alienten una auténtica participación del sector productivo y no den lugar al surgimiento de espacios prebendales.
- La mesa **Desayuno Escolar** recomendó algunas medidas para facilitar el acceso de los pequeños productores a los contratos para proveer al Desayuno Escolar: promover cuotas mínimas para pequeñas y medianas empresas PyMES en las licitaciones y certificados de acreditación de compra a pequeños productores. La mesa también recomendó a los gobiernos municipales que mejoren la gestión administrativa del sistema de pago a proveedores y avanzaron la idea de crear una instancia nacional de asistencia alimentaria que asegure fondos de pago. Esta instancia deberá probablemente estar vinculada al Ministerio de Salud que establecerá y vigilará el contenido nutricional del Desayuno Escolar.
- La mesa **Compro Boliviano** constató que las compras estatales son aún pequeñas en relación a su magnitud potencial. Uno de los motivos es el desconocimiento de la normativa del Compro Boliviano. Para remediar esto, la mesa recomendó realizar campañas de comunicación, capacitar a los funcionarios públicos y a los pequeños productores y ofrecer servicios integrales de apoyo a la producción. La mesa puntualizó la necesidad de continuar transparentando las licitaciones del Compro Boliviano, creando una base de datos que actualice la información de todos los procesos de contratación. Además, se deberá alentar la creación de una base de datos en la que figuren productores para facilitarles su participación en las licitaciones.

En cuanto a las mesas que abordaron el área temática de Actores productivos se definió lo siguiente:

- La mesa **Cadenas Productivas** analizó la implementación de las Cadenas Productivas Agropecuarias, en el marco del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) y de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Además estudió la vinculación de las Cadenas Productivas Agropecuarias con los procesos de promoción del Desarrollo Económico y Local (DEL) en los Municipios del país que cuentan con un Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC). La mesa constató que en la mayoría de los casos, las cadenas productivas no están suficientemente articuladas, lo que no permite la toma de decisiones orgánicas. Para remediar esta situación, recomendó articular la información a nivel municipal, prefectural y nacional. Esta información deberá incluir datos indispensables sobre mercados, precios, oferta y demanda. Esta misma mesa recomendó que los gobiernos municipales cuenten con una unidad especializada que promueva la articulación de las cadenas priorizadas en su ámbito y que facilite alianzas estratégicas para que sea posible ejecutar planes de negocio locales. Al gobierno central se recomendó que tome medidas para que las prefecturas y municipios puedan transferir recursos financieros a los productores organizados y así promover la ejecución de las Agendas de Responsabilidad Compartida (ARCO). También

se recomendó al Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) articular los Acuerdos Bolivianos de Competitividad-ABC's de las cadenas con los Agentes de Responsabilidad Compartida-ARCO's de los municipios.

- La mesa **Turismo** en La Paz recomendó medidas para recuperar el flujo turístico hacia el departamento de La Paz, que ha ido disminuyendo en los últimos años. La mesa recomendó al Gobierno Municipal de La Paz diseñar e implementar el sistema de gestión de calidad y el programa de mejora continua para operadores y prestadores de servicios turísticos. A los otros gobiernos municipales del departamento, recomendó incluir el turismo en sus estrategias de desarrollo y vincularlo con el arte popular.
- La mesa **Biocomercio** indicó que para aprovechar las oportunidades que ofrece la diversidad biológica, es necesario implementar un Programa Nacional de Biocomercio Sostenible que promueva la generación de productos y servicios. Para ello se debe articular a los actores del biocomercio para generar una continuidad de coordinación interinstitucional a través de canales de comunicación entre actores.

En cuanto a las recomendaciones de los **Servicios de apoyo para los actores del Desarrollo Económico Local**, se definió lo siguiente:

- La mesa de **Servicios Financieros** prestó particular importancia a la adecuación de los servicios financieros a las necesidades de los pequeños productores y constató que por una inapropiada evaluación de los riesgos encarece el crédito y así los costos de producción. La mesa constató que no se ha generalizado aún la práctica de un gobierno encargado de conseguir recursos para el sector productivo. Una normativa debe permitir a los gobiernos municipales facilitar el acceso al crédito a los productores rurales y recomendó que las instituciones de servicios financieros existentes, amplíen sus áreas de intervención y capaciten a los productores para que logren un manejo eficiente del crédito recibido.
- La mesa **Servicios No Financieros Rurales** escuchó presentaciones de todos los programas del MACA, de FOMEN y de la consultora Centro de Estudio y Proyectos (CEP) y constató que ha quedado superado el enfoque tradicional de intervención, que ofrecía recursos o capacitaba en base un paquete tecnológico establecido por las mismas instituciones. En el nuevo enfoque, la demanda de los beneficiarios determina la capacitación o el recurso que frecen las instituciones.
- La mesa **Educación, Emprendimiento e Innovación** tuvo como principal recomendación coordinar la oferta educativa con la demanda del mercado, e instó a los ministerios de Educación, de Desarrollo Económico, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, a trabajar coordinadamente para redefinir el sistema de formación profesional técnica, para que responda a los requerimientos del Desarrollo Económico Local.
- La mesa **Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC)** buscó identificar las acciones necesarias para incentivar la utilización de estas tecnologías de modo que apoyen los procesos de Desarrollo Económico en el nivel local. Para ello propuso incentivar el gobierno electrónico que transparenta la gestión de los gobiernos y sus relaciones con los ciudadanos. La mesa recomendó, establecer un programa nacional, regional y local para fomentar la transparencia gubernamental a través de la utilización de Tecnologías de la Información y Comunicación-TICs, que promuevan la cultura de acceso a la información pública.

Como última sesión plenaria, fue la clausura del Foro, donde los participantes firmaron la *Declaración del II Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local*, que establece de manera sintética postulados que todos comparten. Esta Declaración fue el fruto de un amplio consenso y

fue firmada por más de cien personas que asistieron a la sesión de clausura del II Foro. Los signatarios expresaron su compromiso personal de realizar acciones en los ámbitos de su actividad para que los propósitos generales y específicos de la Declaración se hagan realidad. Actualmente, la Declaración sigue siendo suscrita por las personas que lo deseen y está a disposición del público en la página web www.del.bo.

8. El concepto de desarrollo económico local y su evolución

8.1 Desarrollo Económico Local (DEL), crecimiento pro-pobre y reducción de la pobreza

Antes de pasar a desarrollar el concepto de desarrollo económico local, es necesario entender el concepto de crecimiento pro-pobre y su relación con la pobreza. En el contexto económico de las últimas dos décadas, descrito anteriormente, aparece la idea del “crecimiento pro-pobre”, que significa, dentro del modelo vigente, buscar formas en que los beneficios del crecimiento también lleguen a los más pobres y disminuya la pobreza relativa y absoluta.

El concepto de crecimiento “pro-pobre” tiene dos interpretaciones en la literatura. Bajo la primera interpretación²⁵ es “pro-pobre” todo crecimiento que sea acompañado por una disminución en el valor absoluto de la pobreza, medida por un aumento en el número de hogares o de personas que quedan por encima de la línea de la pobreza. La segunda interpretación sostiene que existe crecimiento “pro-pobre” si en un período determinado existe un cambio en la distribución del ingreso a favor de los pobres, medido como un cambio positivo en el ingreso, asociado a los quintiles más bajos de la distribución. El hecho que existan interpretaciones y métodos diferentes de medición apunta a la multidimensionalidad implícita en el concepto de pobreza.

Cabe preguntarse entonces, qué tipo de consideraciones habría que hacer para que las políticas de crecimiento económico y desarrollo económico local tiendan a favorecer a los grupos más marginados. Se deberían considerar por lo menos las siguientes:

Primero es necesario considerar que si bien el Estado ha perdido la centralidad que tenía en el modelo anterior, esto no supone su marginación. Por el contrario, si se entiende el **desarrollo** como un **bien público**, la responsabilidad del Estado como actor principal y líder en su generación es irrenunciable y el lograr condiciones para distribuir los beneficios del crecimiento de manera más equitativa, no puede ser una tarea que se le entregue sólo al mercado. Pero también es necesario tomar conciencia que por ser un bien público, el desarrollo genera responsabilidades en otros sectores, especialmente en el empresariado.

Las políticas de crecimiento con énfasis en la promoción de exportaciones están basadas en gran medida en el paradigma de la competitividad, y ésta se logra en muchos casos, flexibilizando las condiciones laborales, por lo que una parte importante del peso de mantener condiciones de competitividad suele recaer sobre el mercado laboral y la mano de obra. Una de las razones por la cual el crecimiento no se estaría traduciendo en alivio a la pobreza —el argumento de la inelasticidad²⁶— es que este crecimiento no produce empleos de calidad. Muchos de los sectores de exportación, especialmente aquellos que operan bajo regímenes de excepción, tienden a precarizar el empleo, sin respetar las normas laborales vigentes. Por ello, el crecimiento pro-pobre hace indispensable redefinir las condiciones de desarrollo, por medio de una política de Estado, tal que se genere un consenso respecto de las responsabilidades de los actores involucrados.

²⁵ Cabezas Maritza y Rob Vos, *Crecimiento pro-pobre: opciones y falacias, apuntes para los informes de país*. ISS –SIDA (2004).

²⁶ Concepto ampliamente desarrollado por Lathrop G y J.P. Perez Sainz (2004).

El hecho de que el Estado haya perdido su centralidad como generador de crecimiento económico cuestiona el que el nivel nacional sea la única territorialidad en la que se asienta el desarrollo. Existen otras territorialidades que es necesario tener en cuenta. Por una parte las condiciones de crecimiento económico a que los países están sometidos por la globalización los hacen susceptibles a una serie de procesos que van más allá de los límites nacionales.

Otro aspecto de la territorialidad está dado por la revitalización del ámbito local que ha producido la globalización, pues ha generado escenarios de interacción entre lo global y lo local en donde el nivel nacional es menos decisivo. El ambiente local de negocios, la existencia de complementariedades inter empresariales, externalidades laborales, etc. son factores de carácter más local que nacional. Finalmente el aumento de las desigualdades, que se han agudizado en los últimos años, no tiene una sola dimensión interpersonal, sino también una expresión de carácter territorial que se manifiesta en disparidades de niveles de vida y de oportunidades entre las regiones periféricas y las regiones centrales, entre las áreas rurales vs. las áreas urbanas, entre las ciudades pequeñas vs las ciudades metropolitanas, etc. En otras palabras, la **territorialidad** es una variable que se debe considerar en todas sus diferentes y complejas manifestaciones si se quiere incidir en la pobreza y en generar desarrollo pro-pobre. No basta con medir pobreza en un nivel agregado, sino que se deben identificar los espacios en que ésta se concentra para actuar en esa misma territorialidad. (Lathrop G., 2005).

8.2 Evolución del concepto de desarrollo económico territorial

En la medida en que las políticas ahora convencionales de alivio a la pobreza, basadas en la focalización del gasto público en acciones fundamentalmente asistencialistas, no logran promover procesos de integración social, la atención ha comenzado a dirigirse hacia políticas en las que se ponen en juego conceptos tales como movilización de recursos locales, generación y utilización de capital social comunitario y construcción de consensos entre gobiernos locales, el empresariado local y la sociedad civil, que puedan tener éxito en la generación local de empleos o ingresos.

La discusión académica respecto de la naturaleza del desarrollo económico territorial, propone diferentes aproximaciones, que si bien suponen oposiciones, están obviamente interrelacionadas. Por una parte se postula un contraste entre la necesidad de promover estrategias de supervivencia, es decir que fomenten el repertorio de las actividades que las familias pobres desarrollan para poder subsistir y que les permiten subsistir en las condiciones de pobreza en las que se encuentran, y el desarrollo de tipo empresarial. En el primer caso, la estrategia debe propender a reforzar un conjunto muy diversificado de actividades que sean capaces de generar autoempleo en una escala muy pequeña. En el segundo caso, el fomentar el desarrollo de formas empresariales, supone especializar a productores locales, tal que por medio de aumentos importantes en su productividad, consigan niveles de competitividad que les permitan subsistir en el mercado y salir de la pobreza. Esta aproximación supone un contexto territorial más amplio.

El Desarrollo Económico Territorial²⁷ es un proceso de transformación productiva, social e institucional; desarrollado en un espacio geográfico determinado, cuyo fin es reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes. (Adaptado de Shetjman y Berdegue, 2003).

- **La transformación productiva** tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos.
- **La transformación social** implica el fortalecimiento de la participación, organización, interacción y concertación de los actores locales entre sí y su vinculación con actores externos.

²⁷ Extractado de "Gestión Territorial para un buen Gobierno, La experiencia de la Araucanía". Eduardo Abdala Abarzúa, Secretario Regional Ministerial de Planificación. Chile (2005).

- **La transformación institucional** implica la modernización del estado y la adecuación de su accionar para hacerlo más pertinente a las demandas del territorio.

“El enfoque de desarrollo local considera múltiples dimensiones: económicas, sociales, políticas y cultural-identitarias interactuando en un territorio determinado. Son dimensiones que se condicionan mutuamente”²⁸. Si bien no puede haber desarrollo, sin desarrollo económico local, no se enfatiza en lo económico como única variable pertinente. El desarrollo local se plantea como una estrategia integradora, que incluye todos los aspectos de la vida local. En esa perspectiva el desarrollo económico local se articula con la creación de empleo, la cohesión e integración social, el mantenimiento y desarrollo de un referente de identidad, que estructure y de sentido a la vida y al proyecto en un territorio específico.

Se hace mención al territorio en referencia a “una realidad socio-espacial, no solamente a un espacio físico que tiene una forma y una materialidad, sino que es también una construcción social. El territorio no es un soporte, sino que determina y es determinado por el hombre cuando se relaciona con él. Este concepto de territorio como una realidad donde se articulan múltiples dimensiones (social, cultural, política, económica ecológica), guarda una estrecha relación con los procesos de desarrollo”²⁹. Se habla aquí de “actores no sólo en referencia a las personas o a las instituciones que desarrollan acciones directas en el territorio, sino también a todas las estructuras, organismos y personas que por misión o acción tienen un lugar en los engranajes de los intercambios locales”³⁰. Son actores y agentes en esta perspectiva todos los que toman decisiones que afectan al territorio.

La existencia de actores con capacidad de iniciativa es una condición necesaria para hablar de un proceso de desarrollo local. Estos actores pueden ser individuales o colectivos, empresariales, sociales o políticos, locales o externos, institucionales o interinstitucionales, si se los clasifica por su naturaleza y su grado de complejidad. Si se intenta ubicarlos en función de su lógica de acción, o sea según la racionalidad predominante en su forma de pensar y actuar, siguiendo a Arocena³¹, se puede distinguir diferentes sistemas de acción interactuando en la escena local. Estos tienen sus lógicas específicas y producen permanentemente formas de bloqueo, intercambio y articulación de distinta naturaleza.

El Desarrollo Económico Local o Territorial es un **proceso**. Se trata de un desarrollo de un nivel territorial más pequeño como el municipal, sin embargo, este desarrollo no tiene porqué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio o provincia. El DEL es un desarrollo **endógeno**, que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. Muchas iniciativas de desarrollo local se basan también en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. (PADER, 2006).

El DEL es también una *forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante*. Se debe buscar también intervenciones de los restantes niveles decisionales del mismo (Mancomunidad, departamento y nivel nacional). Es un **enfoque integrado**, en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. El DEL depende de la *capacidad para introducir innovaciones* al interior del tejido productivo local y del grado de articulación existente al interior de la base socioeconómica local.

En Desarrollo Económico Local, el concepto de “**competitividad sistémica territorial**” insiste en que no compiten las empresas aisladas, en la medida que se dota del capital social e

²⁸ Fortalecimiento de articulación de actores: un desafío a intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en centros poblados del Noreste del Uruguay. Serie Desarrollo Local en América Latina, N°3 CLAEH (1999).

²⁹ Ibid.

³⁰ Cachón, Lorenzo, “Mandamientos para el desarrollo local desde las experiencias europeas”.

³¹ Arocena, José “El Desarrollo Local: un desafío contemporáneo”, Caracas Nueva Sociedad, CLAEH-UCUDAL (1995).

institucional favorable a la introducción de innovaciones. El enfoque DEL debe incluir una **visión integrada de la funcionalidad entre lo rural y lo urbano**. Se basa en la movilización y participación de los actores territoriales, públicos y privados. También supone el abandono de las actitudes pasivas (dependientes de subvenciones). Resalta la **construcción de capital social**, que requiere de fomento de una cultura emprendedora local. (PADER, 2006).

El Desarrollo Económico Territorial es una estrategia de nivel meso, basada en el supuesto de que la creación de ingresos y de empleos no depende sólo de las políticas macroeconómicas, ni de las políticas micro de tipo asistencial, sino de la movilización concertada de recursos endógenos y de la acción colectiva entre el gobierno local, la sociedad civil, y el sector empresarial local, en la que la competitividad y la equidad son elementos igualmente importantes. Bajo estas condiciones el desarrollo económico local puede producir crecimiento pro-pobre. (Lathrop, G. 2005).

El enfoque de desarrollo local-territorial pone el énfasis en un proceso en el que diversos actores (gobiernos locales, actores económico-productivos, organizaciones sociales) unen sus fuerzas y recursos para conseguir nuevas formas de cooperación con el fin de estimular y concretar las iniciativas de interés local. Plantea una nueva articulación de actores en el territorio. La cooperación entre actores públicos de diferente nivel institucional (nacional, departamental o municipal), así como la cooperación entre el sector público y el privado, es un aspecto central del enfoque local. Los actores locales deben desarrollar estrategias de cooperación y nuevas alianzas con actores no locales, para que las acciones orientadas hacia el desarrollo local sean factibles y viables.

Especialmente la articulación entre los actores públicos y privados tiene una importancia estratégica en los procesos de desarrollo local. La percepción y comprensión de la lógica de los actores estatales y de los actores de la sociedad civil que actúan en lo local, sus posibilidades efectivas de encuentro y de complementación son desafíos fundamentales para quienes pretenden impulsar procesos y proyectos desde una perspectiva de desarrollo. Profundizar en el análisis de cómo se produce en los contextos locales este cruce de lógicas, de racionalidades distintas, y cómo operar en torno a estas articulaciones parece relevante para estar en mejores condiciones de impulsar iniciativas de desarrollo económico local-territorial.

En resumen, para impulsar el desarrollo económico local o territorial con generación de empleo productivo y avance de la equidad social y la sostenibilidad ambiental, es imperativo un diseño mixto de políticas en el cual, junto a las medidas encaminadas al logro de los principales equilibrios macroeconómicos, deben impulsarse otras de carácter territorial destinadas a identificar y fomentar las potencialidades existentes, tarea en la cual los gobiernos provinciales y locales deben desempeñar un papel decisivo como animadores y facilitadores de la creación de instituciones de desarrollo productivo y empresarial.

Pero, antes de evaluar si el diseño de las diversas políticas públicas e iniciativas en desarrollo económico local emprendidas en Bolivia a lo largo de esta última década es coherente con la teoría de desarrollo económico local o territorial, es necesario comprender qué se entiende por *territorio*, ya que este concepto también entra en debate muchas veces antes de diseñar una política pública para el desarrollo de una localidad.

El **territorio** debe concebirse como agente de transformación social y no únicamente como un espacio físico o funcional, ya que es un ente con personalidad propia y tiene capacidad de actuación y respuesta en sí mismo desde el momento en que el territorio es el resultado de las relaciones que se establecen entre los sujetos y su espacio, de la manera cómo se lo apropian, se lo representan y lo significan, por tanto su concepción hace parte del imaginario colectivo. (J. L. García, 1996).

El **territorio** es una construcción social de un profundo contenido político, económico y cultural pues la apropiación y valoración de un espacio determinado se produce desde dos

vertientes de la vida de las sociedades: a) una puramente instrumental y utilitaria (la explotación económica, la utilización geopolítica) y b) otra simbólica, producto de las inversiones estético-afectivas y soporte de las identidades individuales y colectivas. (Jiménez, G, 2000).

8.3 Identidad y territorio

Desde la concepción anterior del territorio, se percibe una fuerte identificación de la población con el territorio ya que es ella y sus relaciones quienes lo determinan. Paralelamente, es fundamental para la gestión del desarrollo la existencia de una identidad colectiva que es quien define el territorio ya que la posibilidad de que los actores se identifiquen con los problemas del territorio en el que operan es un aspecto de primera importancia para la gestión del desarrollo. La cooperación efectiva y la interacción entre actores, estará sujeta a que se identifiquen con una problemática común y estén dispuestos a acordar soluciones y tomar decisiones colectivas.

Por otra parte, se observa que el proceso de conformación de mancomunidades no necesariamente surge de una identidad territorial ya existente, si no que también puede ser un proceso de construcción a partir de una identificación de región. Es por ello que se debería acuñar un nuevo concepto de comunidad de práctica o de proyecto. Las mancomunidades se construyen, y adquieren su identidad en el nuevo contexto, a partir de la idea de comunidad con objetivo común, que describe un tipo de comunidad moderna de gente y de organizaciones, no necesariamente vinculada a una comunidad territorial o de proximidad. (Barreiro, 2000).

Las nuevas identidades locales, en un mundo interdependiente y de flujos crecientes, emergen a partir de objetivos compartidos, objetivos que no están predeterminados por el hecho de la pertenencia o la proximidad, sino que se van modificando y transformando en función de las relaciones cambiantes de lo local con lo global, pasando por las relaciones en los diferentes ámbitos de región, de donde se desprende que la continuidad territorial no es una condición necesaria para la construcción de identidades territoriales³². En cambio, la definición de **espacio** es mucho más simple: es aquella delimitación geográfica y poblacional que se constituye en soporte para la actividad humana.

Para iniciar un proceso de desarrollo local es necesario identificar el territorio y sus actores, al ser ellos los protagonistas del proceso. Para definir el territorio, se consideran –desde una perspectiva endógena– dos criterios determinantes: i) la lógica socio-cultural y ii) la lógica económica-productiva.

- **La lógica socio-cultural**

Según Boisier (1996) una de las condiciones fundamentales para el desarrollo económico local es la existencia de una creciente autopercepción colectiva de “pertenencia” territorial, la misma que permita desencadenar las fuerzas de la acción colectiva e iniciar un proceso de desarrollo al preocuparse por su futuro. En consecuencia, la gestión del desarrollo debe partir por responder si el territorio puede considerarse suficientemente consolidado, es decir, si existe una cultura e identidad reconocidas, que hace que las personas sientan que pertenecen a ese territorio. A este sentimiento de pertenencia, Pacheco (2001) denomina *apropiación territorial*.

En este sentido, se entenderá **territorio** como el contexto físico y social organizado, dotado de identidad y de cultura. Es un espacio de cooperación activa, conformado por el conjunto de características ambientales específicas, actores y su movilización, así como recursos estratégicos para el desarrollo³³. Según el Proyecto LEADER de la Comunidad Europea (1999), la identidad de

³² Fortalecimiento de articulación de actores: un desafío a intervención en procesos de desarrollo local. Análisis de una experiencia en centros poblados del Noreste del Uruguay. Serie Desarrollo Local en América Latina, N°3 CLAEH (1999).

³³ El concepto de territorio es más amplio que el de **espacio** entendido este último, como el contexto físico geográfico donde se desenvuelven las actividades socioeconómicas.

un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, sus tradiciones y sus competencias, su estructura productiva, su patrimonio cultural, sus recursos materiales, su futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad “plural” no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse.

Es fundamental que participen de la definición del territorio, las propias comunidades originarias, autoridades territoriales, organizaciones económicas y otros agentes de la sociedad civil. Por tanto, es crucial que exista una definición propia y genuina del territorio, especialmente cuando se trata de áreas rurales para la planificación y gestión del desarrollo económico local. Desde el punto de vista del desarrollo económico endógeno, no existe nada más endógeno que la propia definición del territorio, de parte de sus habitantes. Alcanzar esta autodefinición del territorio es fundamental también para lograr una identificación y apropiación de los diversos actores de una iniciativa de desarrollo económico local. La autodefinición de territorio, determinada por la identidad cultural hace que las personas manifiesten un sentido de pertenencia por el lugar donde habitan y trabajan. (Muñoz-Reyes C. y Rodríguez T., 2002).

- **La lógica económica-productiva**

Para generar un proceso de desarrollo económico local no es suficiente la existencia de una identidad cultural compartida, es necesario e imprescindible que exista una base productiva local que genere empleo e ingresos para la gente del territorio, y con la cuál, además, la gente se identifica (i.e. un territorio de cañeros de azúcar). Específicamente, para que un territorio se desarrolle, será necesario que exista: i) un sistema productivo capaz de utilizar sosteniblemente los recursos naturales y otros recursos, y capaz de apropiar parte del excedente económico generado a fin de reinvertirlo en el territorio; y ii) un mercado de trabajo eficiente y de calidad.

El tejido productivo de un territorio está conformado por parte de una **cadena productiva** o una o varias cadenas productivas (o cadenas de valor), y en territorios más desarrollados, por cadenas productivas conectadas con otras cadenas, constituyendo lo que se denomina **clusters**³⁴. Los territorios se caracterizan por un sentido de apropiación territorial ligado al quehacer productivo que relaciona o une a sus habitantes. Los sistemas productivos locales generalmente sobrepasan los límites municipales, donde varios territorios son parte de una cadena productiva completa o de un área geoeconómica con un perfil o vocación productiva similar.

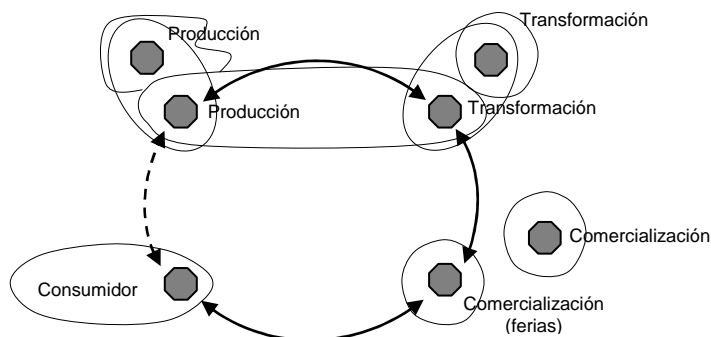
Es posible distinguir dos lógicas distintas en el proceso de desarrollo generado por una base productiva local: “la lógica **funcional** que implica la fragmentación geográfica de la producción y la división espacial de las funciones de la empresa; y la lógica **territorial** que alude al conjunto de relaciones de interdependencia existentes entre los diversos actores que pertenecen al territorio” (Albuquerque, 1997). Los clusters de Porter introducen conceptos de eficiencia a una adecuada unión de las lógicas funcional y territorial.

En tal sentido es posible, aprovechar economías de escala, reducir costos de transacción, apalancar recursos, mejorar los sistemas productivos locales y generar una masa crítica para insertarse en mercados nacionales o internacionales, a través de la conformación de “**alianzas estratégicas territoriales productivas**” entre territorios con similares problemas, vocaciones productivas u otras características, bajo un enfoque de cadenas productivas. Estas alianzas permiten generar un concepto

³⁴ Se entiende como cadena productiva, la red de actores económicos involucrados en la provisión de insumos y materias primas, su transformación, producción y comercialización de un producto o servicio (PADER, 2001). De la misma manera, según Porter (1999), clusters son “las concentraciones geográficas de empresas interconectadas, proveedores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines, e instituciones conexas (universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales y otros) que compiten pero que también cooperan en un campo concreto de la actividad económica”.

de *territorio económico* en el sentido de Falabella (2000)³⁵. En el Gráfico 3 se ilustra la conformación de alianzas estratégicas horizontales entre dos territorios en un eslabón de la cadena productiva.

Gráfico 3
ALIANZAS ESTRATÉGICAS TERRITORIALES PRODUCTIVAS



Fuente: Elaboración propia.

Estas alianzas podrán realizarse entre actores estatales (i.e. varios gobiernos municipales), privados (i.e. empresarios de un eslabón o de varios eslabones de la cadena productiva) o mixto. Según Albuquerque (2002) las experiencias más exitosas a nivel internacional señalan a las entidades de concertación público privada como las más apropiadas para intermediar la oferta de servicios de asesoría técnica y apoyo a la producción para el fomento de las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) locales. En definitiva, **las empresas locales son el nexo entre las lógicas funcionales y territoriales**, debido a que facilitan la inserción de los sistemas productivos en el sistema de relaciones socioculturales del territorio.

Por otro lado, hay que considerar las diversas realidades territoriales en términos de desarrollo económico, caracterizadas por diferentes combinaciones de logros y dificultades. Por tanto, no es aconsejable utilizar políticas e instrumentos homogéneos para todos los territorios, por el contrario, es necesario encontrar soluciones adecuadas a los cuellos de botella de cada tipo de desarrollo que soportan los territorios del país. Falabella (2000) sugiere la aplicación de políticas e institucionalidades diferenciadas para distintos tipos de territorio/actores. No se trata pues de replicar o imitar las “mejores prácticas”, ni de establecer un *benchmarking*, sino de mirar aquellas experiencias exitosas, dentro o fuera del país, a partir de *nuestros* problemas y diseñar soluciones institucionales específicas.

8.4 La relación local-global

Antes de comenzar a reflexionar sobre el proceso y la estrategia de DEL adoptada en Bolivia, es necesario determinar que el término “local”, no es sinónimo de “municipal” o “comunitario”, ya que el ámbito local puede extenderse hasta donde sus habitantes –los protagonistas del proceso– consideren pertinente. Es así que en las experiencias exitosas de DEL, el *territorio* abarca a un municipio, en otros casos a una mancomunidad de 10 Municipios y en otros a toda una región. Hay incluso algunas investigaciones que equiparan el término de “lo local” con “lo global”, como se explica a continuación.

³⁵ Se entiende por **territorio económico** a “una zona económica, economía regional o ecoregión en la cual existe, al menos, un tejido productivo y un mercado de trabajo propio con una mínima densidad –encadenamientos múltiples– y delimitación, y con la cual, además, su gente se identifica” (Falabella, 2000).

Este concepto³⁶ apunta a dos tipos de vinculaciones básicas que no pueden eludir las sociedades locales. Por un lado, la consideración de la situación de cada territorio concreto en relación con los desafíos globales que está afectando hoy fuertemente a los espacios locales en diversas áreas (económica, cultural, política); por otro significa atender el cruce entre una lógica horizontal estructurada en torno al territorio como variable relevante, y la lógica propia de políticas sectoriales con impacto local.

Las políticas institucionales de tipo sectorial delineadas a nivel central impactan fuertemente sobre lo local de múltiples formas (políticas educativas o de salud desde los diversos organismos implicados, políticas de empleo o de reconversión laboral, políticas de fomento a la producción, etc.). El desafío se plantea en términos de integrar y optimizar lo sectorial pero desde los intereses del territorio, a través de la acción del sistema de actores locales. Para ello se requiere pensar políticas desde lo local pero que operen sinérgicamente con esas políticas sectoriales.

El desarrollo económico local implica una articulación de los proyectos locales con políticas de carácter nacional o global, que se ubican en el marco general de las condiciones económicas e institucionales del país. La estrategia de desarrollo local debe partir de una comprensión de las acciones basadas en las condiciones de cada localidad o región, y de la necesidad de combinarlas con las políticas sectoriales y regionales impulsadas desde lo central.

Desde el nivel nacional, las políticas se orientarán a mirar el todo, en función de las diferencias y desequilibrios regionales, a través de políticas de compensación, reconversión, reactivación, que generen oportunidades y contribuyan a paliar los efectos negativos de la reestructuración productiva y los procesos de globalización. Resulta difícil pensar en un proceso de desarrollo integrado y sustentable que no reconozca la necesidad de esas dos dimensiones de políticas.

8.5 El desarrollo económico local en Bolivia: hacia una estrategia innovadora

El Desarrollo Económico Local³⁷ es un *proceso* que se manifiesta en un territorio determinado donde convergen, a partir de una agenda concertada, sectores públicos y privados para mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población. Ello permite encarar el desarrollo a partir de procesos de concertación entre los gobiernos municipales y los productores locales para promover el mejoramiento de las condiciones de producción y competitividad en el área rural, combinando un enfoque de cadenas productivas y cadenas de valor local³⁸ con una estrategia de intervención territorial.

El Desarrollo Económico Local en Bolivia está estrechamente vinculado a las cadenas agroexportadoras y a las cadenas para el mercado interno y por otro lado a las comunidades de menor potencialidad, donde es necesario promover oportunidades. (Arreaño, 2003).

El Desarrollo Económico Local es una **metodología**³⁹ para encarar el desarrollo económico de un territorio determinado con el objetivo de generar empleo y aumentar los ingresos de la

³⁶ En este punto se siguen las ideas planteadas en el artículo de Javier Marsiglia “La gestión social a nivel local” en PRISMA N° 4 Montevideo, Universidad Católica del Uruguay, 1995.

³⁷ El ámbito local está constituido por uno o más municipios, articulados entre sí por rubros económicos comunes. Esta articulación puede constituirse en la base de una mancomunidad de municipios.

³⁸ El enfoque de cadenas productivas es la forma más eficiente de estimular al sector productivo ya que la dinámica de su puesta en práctica conlleva mecanismos de priorización de necesidades, definición de políticas sectoriales a corto mediano y largo plazo e incorpora mecanismos que pueden generar motivación, participación y compromiso del sector privado tendiendo a devolver la confianza del sector privado en el sector público (www.boliviacompetitiva.org.bo). El SBPC prioriza rubros para hacer más eficiente la **inversión pública nacional**. A nivel local, el enfoque de cadenas de valor, permite conocer la estructura y dinámica de sus rubros priorizados, identificando los “cuellos de botella” y oportunidades de negocio, haciendo posible mejorar la competitividad de los productores, orientando la **inversión pública municipal** (www.municipio-productivo-pader.com).

³⁹ Que se viene desarrollando en muchos países de América Latina y el mundo, en Bolivia a partir de los elementos comunes de la experiencia de diferentes instituciones como el PADER (municipio productivo), el CEPAD, AIPE y otras que trabajan a nivel municipal. De alguna manera el DEL viene a ser la aplicación del “municipio productivo” a una escala ampliada (mancomunitaria).

población. Este territorio puede ser un municipio o una mancomunidad de municipios (colindantes o no). Lo “local” no se detiene en las fronteras político-administrativas del municipio, se circunscribe más bien al radio de sistemas productivos territoriales, el conjunto de actividades de una cadena productiva o de un sistema productivo.

Desde el punto de vista del soporte institucional para producir desarrollo económico local, se supone que éste debe ser promovido fundamentalmente por los gobiernos locales –las municipalidades– o por un conjunto variado de actores, incluyendo a los gobiernos locales, los que deberían jugar un rol puramente facilitador. Por último se espera que el desarrollo económico local cuente con el apoyo de servicios para el desarrollo de negocios, tales como soporte en tecnología, financiamiento, capacitación, asistencia en mercadeo y asesoramiento en la identificación de oportunidades de negocio.

Un segundo factor importante es que el municipio y la municipalización de la prestación de servicios a la población local juegan un papel básico en la descentralización, y por lo tanto su éxito depende de que los gobiernos locales sean capaces de asumir las tareas que se les está encomendando. La misma situación sucede con los gobiernos departamentales, donde es fundamental reforzar las capacidades técnicas de las prefecturas, ahora con mayor razón para reforzar la legitimidad electoral. Por ello, uno de los desafíos más importantes para la descentralización es el desarrollo de capacidades tanto funcionales como financieras, para lo cual se han emprendido acciones que implican reformas institucionales importantes.

El tercer aspecto se refiere a que la descentralización también está incluyendo instancias de participación de la comunidad en la gestión local, en la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales (Ej: los Comités de Vigilancia) y en la implementación de programas. Todos estos aspectos pueden ser condiciones necesarias pero no suficientes para que puedan funcionar estrategias de desarrollo económico territorial, que puedan constituirse en instancias de crecimiento pro-pobres de alguna significación.

El impulso de los procesos de descentralización política debe facilitar, pues, la identificación y fomento de iniciativas de carácter productivo y empresarial, ya que de ello depende precisamente la mayor difusión del crecimiento económico y la generación de empleo productivo (factores decisivos para lograr el objetivo de equidad social), así como un conocimiento superior de las limitaciones y oportunidades concretas del medioambiente local. (Albuquerque, 2004).

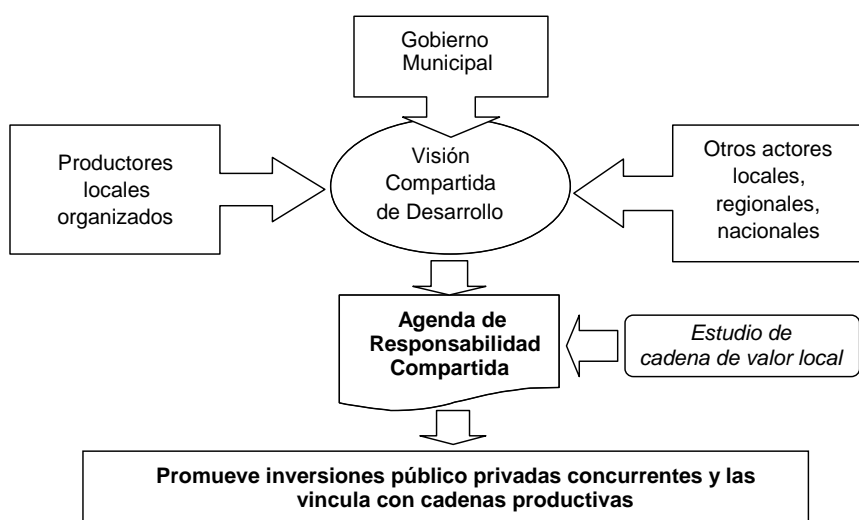
El motor del desarrollo económico son las inversiones privadas. Estas buscan las condiciones que les permitan obtener mayores ganancias. El sector público puede brindar algunas de esas condiciones y su objetivo es que esas inversiones generen más empleo e ingresos para la población. El DEL logra conciliar los objetivos privados (generar ganancias) y los objetivos públicos (generar empleo e ingresos) a través de un proceso de concertación público-privado que desemboca en una agenda de acciones e inversiones concurrentes.

El municipio al permitir la participación de los productores organizados coadyuva a identificar y resolver sus problemas, superando la práctica vertical y paternalista de la planificación centralizada del desarrollo y dando paso a una **planificación participativa orientada a la generación de empleo**, en la que los diferentes actores introducen sus demandas a partir de sus particularidades⁴⁰ e intereses y se tornan así protagonistas con capacidad de modificar y vigilar este proceso. Los actores económicos locales y el gobierno municipal (o la mancomunidad) y las instancias técnicas, con presencia local, definen mediante un proceso de diálogo y concertación su visión de desarrollo, identificando el o los productos y o servicios con mayor potencial competitivo de su ámbito territorial.

⁴⁰ Étnicas (aymaras, quechuas, chiquitanos, guaraníes, moxeños, tacanas, guarayas, itonamas, cuyababas, yuracarés, uru-chipayas, baures, afro-bolivianos y otros) y eco-regionales (diferentes pisos ecológicos).

La **estrategia DEL** debe orientarse a asegurar mejores condiciones de vida, nuevas empresas y trabajo, como a construir entornos territoriales facilitadores de la incorporación de innovaciones y nuevos emprendimientos. Esta estrategia además de **fomentar la cultura emprendedora y la concertación público-privada** también genera redes, normas y reglas de comportamiento humano debe utilizar nuevas tecnologías de la información, reorganización de los procesos productivos orientados a los mercados. (MACA, 2004). La adecuada visión compartida del área de desarrollo económico local debe estar orientada por estudios de cadenas de valor local que se realicen a nivel participativo y/o los estudios realizados para las cadenas priorizadas por el SBPC u otras instituciones. Se buscará el concurso de las agencias de cooperación multilateral y bilateral en torno a las Areas de Desarrollo Económico Local, así como de las ONGs, Fundaciones y otras instituciones que trabajan en el desarrollo del país.

Gráfico 4
RESUMEN ESQUEMÁTICO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



Fuente: Elaboración propia.

9. Algunos hitos en el discurso favorable al DET en Bolivia

En el transcurso de los últimos años en Bolivia, se puede afirmar que sí ha existido un discurso público favorable al Desarrollo Económico Territorial, el cual cobra una mayor vigencia en el último quinquenio, a partir del año 2000.

Se puede evidenciar este discurso público favorable al DET, a través de los siguientes hitos políticos, que se centran en promulgación de leyes e implementación de políticas públicas específicas, que se detallaran más adelante, entre las más importantes se encuentran las siguientes:

- Ley de Participación Popular (1994)
- Ley de Descentralización Administrativa (1995)
- Ley de Municipalidades (1999)
- Ley de Inversiones (1999)
- Diálogo Nacional 2000

- Ley del Diálogo (2001)
- Proyecto de Ley de Promoción Económica (2001)
- Creación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) (2001) y de sus brazos operativos: UPC (2002) y de los CDC's (2002-2005)
- Revisión y reformulación de la EBRP, con un énfasis en el cambio del patrón de desarrollo, hacia uno de base ancha, con mayor inclusión de actores productivos privados. (2003)
- Diálogo Nacional Bolivia Productiva (2004 -2005)
- Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (2005)
- Política pública de fomento productivo “Desayuno Escolar” (2005)
- Política pública de fomento productivo “Compro Boliviano” (2005)
- Experiencias positivas de “Ferias a la Inversa” (2005 -2006)
- II Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local (2005)
- Decreto Supremo 28421 Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) con fines de desarrollo económico, a través de transferencias de recursos a prefecturas y municipios. (2005)

Como se puede constatar, en el actual marco legal del país, se tienen leyes, políticas, planes y estrategias sectoriales coherentes y concretas que sí promueven una visión estratégica de desarrollo económico “pro-pobre” y desarrollo inclusivo de pueblos indígenas y originarios, tal es el caso de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), o el Plan Trienal del Ministerio de Participación Popular (2004-2007), los cuales pretenden lograr una “Bolivia integrada y descentralizada”.

Si bien, se puede observar claramente en este Capítulo que existe un extensivo discurso favorable al DET, sobretudo en los últimos seis años en el país, el cual ha generado diversas expectativas en la población, el gran desafío hoy continúa siendo la implementación de este discurso con políticas públicas efectivas en el terreno de acción.

Bolivia es uno de los países pioneros en la región en temas de descentralización y participación ciudadana, habiendo instaurado su modelo de Participación Popular al nivel municipal con interesantes logros, como ser el empoderamiento ciudadano y la creación de diversos mecanismos de control social. Sin embargo, es hora de que esa participación ciudadana se vuelva también más estratégica en cuanto al desarrollo y promoción económica territorial.

II. Del discurso a la política pública: el universo de las políticas de DET

1. Políticas de desarrollo económico territorial y el proceso de descentralización en Bolivia

Como parte del proceso de reforma y modernización del Estado, se estableció en Bolivia un sistema descentralizado y territorializado de gestión gubernamental, con la finalidad de mejorar y fortalecer la gestión pública, y alcanzar mayores niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios públicos a la población, acercando la oferta estatal a la demanda social.

A partir de la Ley 1551 de Participación Popular (1994) y la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995), el Gobierno Nacional transfiere a los Gobiernos Municipales y a las Prefecturas de Departamento nuevas competencias y responsabilidades, así como la administración de recursos públicos para el cumplimiento de sus funciones, creando mecanismos de participación social en las tareas de planificación, seguimiento y fiscalización de la administración pública.

1.1 La Ley de Participación Popular

El 20 de abril de 1994 se promulgó la Ley de Participación Popular marcando uno de los hitos más importantes en la evolución

democrática de Bolivia. Hasta ese momento, sólo 24 secciones de provincia en el país recibían recursos para administrar sus necesidades municipales, lo cual en los hechos significaba que la democracia local era un simple postulado formal en la mayor parte del territorio nacional. Con la implementación de la Ley, las 311 secciones de provincia que estaban legalmente constituidas comenzaron a recibir recursos para atender sus demandas locales, otorgándole sentido a la conformación de gobiernos municipales en todo el país. Bastaría con destacar este cambio estructural para considerar que la Ley de Participación Popular generó una verdadera revolución en democracia. (Barbery, 2004).

Sin embargo el cambio fue aun más generoso, porque más allá de que la inversión municipal haya pasado de un magro 3% a representar actualmente más de un tercio de la inversión pública, la descentralización de recursos a nivel local vino acompañada de un nuevo concepto de gestión pública: la incorporación de la participación social en la definición de las demandas y en la ejecución de los planes y presupuestos municipales. Así, sólo en el primer año de implementación de la Ley de Participación Popular se reconocieron 14.500 personalidades jurídicas a OTBs, las cuales están conformadas por comunidades campesinas, comunidades indígenas y juntas vecinales y se conformaron 311 Comités de Vigilancia en todo el país, generando un escenario destinado a promover la orientación y el control social de la gestión municipal y su articulación con la sociedad civil organizada.

En este contexto, nacieron numerosas perspectivas que ahora forman parte del calendario democrático en el país, como la constitución de distritos municipales en zonas que tienen población mayoritariamente indígena, la conformación de mancomunidades municipales para atender necesidades comunes entre varios municipios, la incorporación de procesos de planificación participativa a nivel local o la promoción del desarrollo económico local, para citar sólo algunas.

La Ley de Participación Popular tiene por delante muchos desafíos importantes, entre los cuales cabe destacar: contribuir en el diseño y administración de un proceso de gobernabilidad de la gestión pública que atenúe los riesgos de la excesiva dispersión de políticas y recursos en el nivel local, cualificar los recursos humanos que participan en la gestión municipal, superar las prácticas verticales y prebendales que obstaculizan la participación social, mejorar la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, disminuir los gastos corrientes e incrementar la inversión de los gobiernos municipales, asignar prioritariamente recursos en sectores como salud y educación, incrementar los ingresos propios de los municipios y vincular la descentralización municipal y la participación social con el desarrollo económico del país⁴¹.

1.2 La Ley de Descentralización Administrativa

La descentralización boliviana, a través de la Ley de Participación Popular, fue complementada con la promulgación de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (LDA) de 1995. En esta norma, las Prefecturas de Departamento, que constituyen el nivel intermedio de la administración del Estado boliviano, asumen competencias más delegadas que transferidas, en un proceso que se puede denominar más de desconcentración que de descentralización. Tampoco se transfieren a las Prefecturas nuevos recursos. La Ley de Descentralización es más un proceso de desconcentración que de descentralización, debido a que hasta Diciembre del 2005, la elección del Prefecto era realizada por el Presidente de la República y, por otra parte, debido a la forma cómo se delegan competencias del nivel central al nivel departamental. Así mismo, la elección de Consejeros Departamentales era realizada por los Concejales Municipales, mezclando competencias y niveles de gobierno. El tema de la descentralización en Bolivia, desde su irrupción como demanda social -a comienzos de los 80s-, ha estado asociado al nivel departamental y no avanzó en más de una década (Molina 1994).

⁴¹ Todos estos temas se los profundiza en el libro "Municipalización: Diagnóstico de una década" (2004), editado por PLURAL, USAID y FES-ILDIS, La Paz, Bolivia.

También, desde la restauración democrática en el país, otra demanda social muy presente ha estado vinculada a la reivindicación del carácter pluricultural y específicamente multiétnica de la sociedad boliviana a través de un vigoroso movimiento étnico-campesino, inicialmente en el occidente del país, para luego hacer visible la problemática de los pueblos de tierras bajas (nor-oriente, en términos geográficos). La descentralización boliviana avanzó en el tema étnico a través del reconocimiento de municipios indígenas en la Ley del Diálogo de 2001, con lo que hasta hoy se tienen reconocidos cinco municipios indígenas de 327 que son en la actualidad, aunque se espera que esta situación se pueda ampliar en los próximos años a por lo menos 25 municipios indígenas. (Galindo, 2004).

El instrumento financiero de la descentralización boliviana ha sido la Política Nacional de Compensación (PNC), que establece parámetros de acceso a recursos de los Fondos Productivo Social (FPS) y de Desarrollo Regional (FNDR) a los Gobiernos Municipales y Prefecturas, aunque más incidentemente en los primeros. Eso impide que un municipio acapare más recursos que los que proporcionalmente le correspondan a su capacidad de pago (si es crédito) o a su población y nivel de pobreza (si es donación). Esta política no ha resultado ser de las mejores y las últimas evaluaciones así lo demuestran⁴². El grado de sobreendeudamiento de los Gobiernos Municipales de capitales de Departamento y de mayor población es alarmante y demuestra que hubo un sesgo de favoritismo a los mismos en el pasado. Los casos de corrupción en estos mismos municipios son más abundantes que en otros municipios provinciales. La descentralización boliviana parece haber reconocido su insuficiencia en el nivel meso, de allí que desde el Presidente hasta los líderes locales y regionales reconocen que en la próxima Asamblea Constituyente se deba avanzar en la conformación de Autonomías Departamentales.

El modelo de descentralización establece una descentralización territorial a nivel municipal y una desconcentración a nivel prefectural, en el que las Prefecturas y Gobiernos Municipales son responsables de ejecutar proyectos u obras de índole departamental o local en el marco de los principios de subsidiariedad y concurrencia⁴³.

Específicamente, la administración central debe jugar un rol preponderantemente normativo, elaborando políticas y estrategias nacionales en los diferentes sectores económicos y sociales. Las nueve Prefecturas departamentales deben ser capaces de articular las políticas elaboradas por la administración central con las administraciones locales, desempeñando un rol tanto operativo como normativo en sus respectivas jurisdicciones territoriales. El rol normativo se refiere al diseño de políticas departamentales en diferentes sectores, y el rol ejecutivo a la ejecución de proyectos de inversión pública. Los Gobiernos Municipales tienen una naturaleza sobretodo operativa, correspondiéndoles ejecutar obras y proyectos de interés común según las necesidades de la población de su jurisdicción territorial.

Los procesos de Participación Popular y Descentralización Administrativa, iniciados en Bolivia desde 1994, tuvieron como fundamento secundario el generar un proceso de desarrollo económico, distribuido en las localidades y regiones de todo el país y no concentrado las grandes ciudades. Estas reformas tuvieron el objetivo de ampliar la participación ciudadana en la toma de decisiones de uso de los recursos públicos, y además generar el suficiente bienestar social para que los habitantes de una localidad o territorio permanezcan en sus lugares de residencia. (Muñoz-Reyes y Rodríguez 2002).

Sin embargo, en los 12 años que lleva el proceso de descentralización, las prefecturas y municipios no han mostrado ser efectivos en impulsar proyectos de promoción económica de apoyo

⁴² Aguilar, Juan Carlos (Coord.). Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales. MDM/VPPFM. PAP-Holanda. La Paz, 2002.

⁴³ El principio de subsidiariedad establece que ningún órgano de nivel superior debe asumir atribuciones o ejecutar acciones que puedan ser llevadas a cabo por órganos de menor jerarquía. El principio de concurrencia establece la complementariedad e interdependencia de esfuerzos, acciones y recursos entre los distintos niveles para encarar temas que excedan las capacidades individuales en el marco de sus competencias.

al sector productivo. Hoy en día, la inversión productiva municipal no sobrepasa el 20% del programa total de inversión pública municipal, y desde 1994, su participación porcentual ha sido menor. Estos recursos se han destinado principalmente a proyectos de infraestructura básica, caminos, sistemas de riego, y electrificación rural. Por otro lado, las Prefecturas han destinado gran parte de sus recursos de inversión pública a proyectos de infraestructura caminera y proyectos de apoyo al sector agropecuario, con altos niveles de ineficiencia y corrupción.

Por otro lado, el sector productivo empresarial a nivel nacional y local, no recibe un apoyo significativo del Estado como para orientar e impulsar sus actividades y tropieza con una serie de problemas estructurales que se constituyen en desventajas competitivas, las cuales obstaculizan el logro de un crecimiento económico sostenido y de un desarrollo humano adecuado⁴⁴. Estas tendencias se deben, entre otras cosas, a que no existen políticas públicas claras de apoyo al sector productivo local desde el ámbito nacional, ni desde el regional, ni local. Esto se refleja específicamente en el proceso de planificación del desarrollo, que deriva en la priorización de inversiones públicas que serán ejecutadas en el territorio. En este marco, las localidades y regiones necesitan reestructurar su sistema productivo para aumentar su competitividad en los mercados locales y externos, acompañados de cambios institucionales, culturales y sociales.

En conclusión, el proceso de planificación y gestión municipal en Bolivia presenta en la actualidad serios problemas y no es efectivo para impulsar proyectos productivos que promuevan el desarrollo económico local.

1.3 La cooperación internacional en Bolivia y su apoyo al proceso de descentralización y de desarrollo económico local

Las diversas agencias de la Cooperación Internacional que han apoyado al proceso de descentralización y desarrollo productivo en Bolivia han desempeñado un rol muy importante a través del apoyo a las reformas estructurales llevadas a cabo en nuestro país. Según Galindo⁴⁵ y algunos entrevistados de las diversas agencias de la Cooperación⁴⁶ para la presente investigación, concuerdan que los programas más relevantes del aporte de la Cooperación al proceso de descentralización y de desarrollo económico local en el país, se pueden resumir de la siguiente manera:

- **Banco Mundial**, que inició su apoyo con el proyecto **EMSO** en 1988 a 1994, con la formulación de un proyecto de descentralización a nivel departamental y apoyando luego a la participación popular. Luego, con el **PDCR y PDCR II**, que funcionó, desde antes de la Participación Popular, pero que tuvo su mayor impulso desde 1996 hasta el 2002. Aún hoy este programa no termina de cerrarse y su evaluación no es conocida, más que por autoridades de gobierno central y por el propio Banco Mundial, no así por las comunidades y Gobiernos Municipales donde actuó. También apoyó la política nacional de cofinanciamiento en los Fondos y en temáticas indígenas y de género. El Banco tuvo un rol fundamental en el diseño de un basket fund en el proyecto **P-SAC** de apoyo a la descentralización, con evaluaciones a la fecha muy interesantes y en temáticas de tierras, ordenamiento territorial, planificación, Fondos y la Política Nacional de Compensación. Actualmente financia la etapa piloto del Programa Alianzas Rurales **PAR** del MACA, brindando subsidios a los productores más pobres que no acceden al crédito de las microfinanzas y sobretodo financiando las “oportunidades más que las necesidades” de los productores rurales, es decir, abriendo mercados⁴⁷.

⁴⁴ Desde 1999, el país ocupa el último lugar en el Informe Global de Competitividad (WEF) sobre una muestra de 75 países.

⁴⁵ Galindo Mario (2005) “El Proceso de La Descentralización En Bolivia y la Cooperación Internacional” en La Descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. EL papel de la Cooperación Europea. CEBEM, La Paz, Bolivia.

⁴⁶ Para el presente estudio se realizaron 34 entrevistas con informantes claves tanto de Agencias de la Cooperación Internacional en Bolivia, como de instituciones públicas, ONGs y algunas organizaciones privadas.

⁴⁷ Concepto vertido por David Tuschneider del Banco Mundial en una entrevista para esta investigación.

- **Banco Interamericano de Desarrollo** con los programas de capacitación en gerencia y gestión pública a nivel municipal y departamental tuvo un aporte muy puntual y concreto. También en el financiamiento al **FNDR** fundamentalmente. Hoy apoya al Programa de Apoyo Productivo Rural **APRU** del MACA en una etapa piloto, con un financiamiento para subsidios en emprendimientos productivos rurales, llegando incluso hasta los eslabones de transformación de las cadenas productivas. El problema es que ocasionará una distorsión en el mercado de microfinanzas, ya que está dirigido al mismo nicho del mercado que estas entidades.
- **Holanda, con el PAP**, fue un apoyo presupuestario amplio y de libre disponibilidad de parte de las autoridades de turno y que por tanto tuvo impactos, en función de los objetivos coyunturales planteados por las autoridades que disponían del acceso a estos recursos. Se debe destacar que Holanda luego apoyó el basket fund del proyecto **PSAC**, de manera fundamental. Hay que mencionar el apoyo interesante del **SNV**, como ONG Holandesa, en el fortalecimiento de capacidades en temas de DEL, gobernabilidad y recientemente en descentralización, sobretodo en Chuquisaca.
- El aporte más significativo de **Suiza**, a través de **COSUDE**, en el tema de DEL al desarrollo de metodologías, sistematización de experiencias y promoción económica rural es sin duda a través del **PADER**. También hay que destacar sus aportes al desarrollo de ciudadanía y promoción de la democracia en el nivel municipal, a través del **PADEM**. También apoyaron al **PDCR I y II** y actualmente aportan al **APRU** de manera puntual.
- **Dinamarca con DANIDA**, se puede decir que focalizó recursos primero en 12 y luego en 16 y hasta 20 municipios rurales de Chuquisaca y Potosí que tenían fuerte presencia indígena, con poca coordinación con el nivel departamental, por lo que quedó entrampado en su propia fortaleza. Su fuerte apoyo fue programas sectoriales en el MACA, como ser el **APSA** en sus distintas fases, el **PASACH** y el **PASAP**, en los departamentos de Chuquisaca y de Potosí, respectivamente.
- **Alemania con la GTZ**, estableció una metodología de trabajo vigente hasta hoy, con el **PADEP**, de constituir equipos de trabajo temáticos o por áreas geográficas que elaboran programas de asistencia técnica a Gobiernos Municipales, con poca coordinación con el nivel nacional, con algún impacto importante en planificación departamental en Chuquisaca, Oruro y Beni pero con poco impacto en el norte de Potosí. Programas de municipio productivo, tema de descentralización fiscal y de reorganización de los Fondos y de la Política de Compensación, donde recientemente han tenido buenos resultados con el **GESPRO** en las Prefecturas de Chuquisaca y Potosí. Apoyó también el **PSAC** y el **PRAD**. Lo mismo en la administración del **PLANE** en generación de empleo de emergencia. El principal problema es que esta asistencia técnica tiene un manejo exógeno al gobierno, el cual muchas veces tampoco tiene claro o no tiene continuidad en lo que quiere en la materia.
- Los programas de pobreza de **Inglaterra**, con el **DFID** y de **Suecia** en el tema de **género**, con impactos sectoriales, se diluyeron en su propia especificidad. Lo mismo sucede con los programas de **Noruega** en esta materia.
- **Canadá**, a través de **ACDI** con el apoyo de expertos de **CESO** en temáticas específicas hizo aportes interesantes, en cuanto a metodologías, pero el apoyo de la Universidad de Toronto en la planificación urbana y en el tema de metropolización quedó trunco por problemas internos de la propia cooperación y no del gobierno nacional. También apoyó en programas de género, puntualmente, pero de manera positiva. En los últimos años también tuvo un aporte puntual en el fortalecimiento al personal de los **CDCs**.

- **Estados Unidos** a través de **USAID** y del programa de **DDPC I, II y III** de apoyo a la democracia ciudadana, trabajó aportes muy importantes en términos metodológicos, como el de la **gestión municipal participativa**, pero su acción en municipios se restringió a aquellas áreas de intervención. No hay tampoco una evaluación pública de los impactos, virtudes y defectos de la primera fase del programa y se ha pasado directamente a un DDPC III sin mayores modificaciones de la relación entre el programa y el gobierno, lo que hace que sea casi un Viceministerio de Participación Popular paralelo, actuando según sus operadores, con transparencia, pero sin que se pueda evaluar o plantear su inserción en el marco de una política pública nacional.
- **España** ha mostrado contribuciones en **asistencia técnica a municipios y a algunas Mancomunidades**, pero no siempre con resultados alentadores. Realizó programas de capacitación y de formación en los temas afines a la descentralización y la presencia eventual de algún experto, lo que no implica continuidad. Los demás programas no han sido relevantes en esta materia, pero se ve claramente la ausencia de coordinación en esta cooperación. Esto pese a que desde el 2000 hasta el 2002 funcionó un Comité de Coordinación de la Descentralización en Bolivia a cargo de las cooperaciones del BM, Alemania y Holanda; sin embargo, no se logró tener una agenda común. El mayor logro de este Comité fue el diseño del PSAC⁴⁸.
- **NNUU** a través del **PNUD** ha contribuido en temas de **planificación departamental** y de **sistemas de administración de bienes y servicios** en Prefecturas y Gobiernos Municipales, para dar mayor transparencia a sus operaciones, lo que ha provocado que muchas autoridades gubernamentales vean al PNUD más preocupado de vender sus servicios que de contribuir en dejar capacidades instaladas en estos entes subnacionales. **UNICEF** ha contribuido de manera decidida en materia del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, luego en el Seguro Básico de Salud y hoy en el **SUMI**; además, de programas de apoyo a las Defensorías de la Niñez a nivel municipal y otros temas puntuales con impactos verificables.

2. Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas en el nivel central

2.1 Institucionalidad nacional para la promoción del desarrollo productivo

En el nivel nacional, y por los últimos trece años, las instituciones públicas responsables de la formulación, gestión y ejecución de políticas de desarrollo económico que afectan el desempeño de los agentes productivos hasta el cambio de gobierno, en enero de 2006⁴⁹ eran las siguientes:

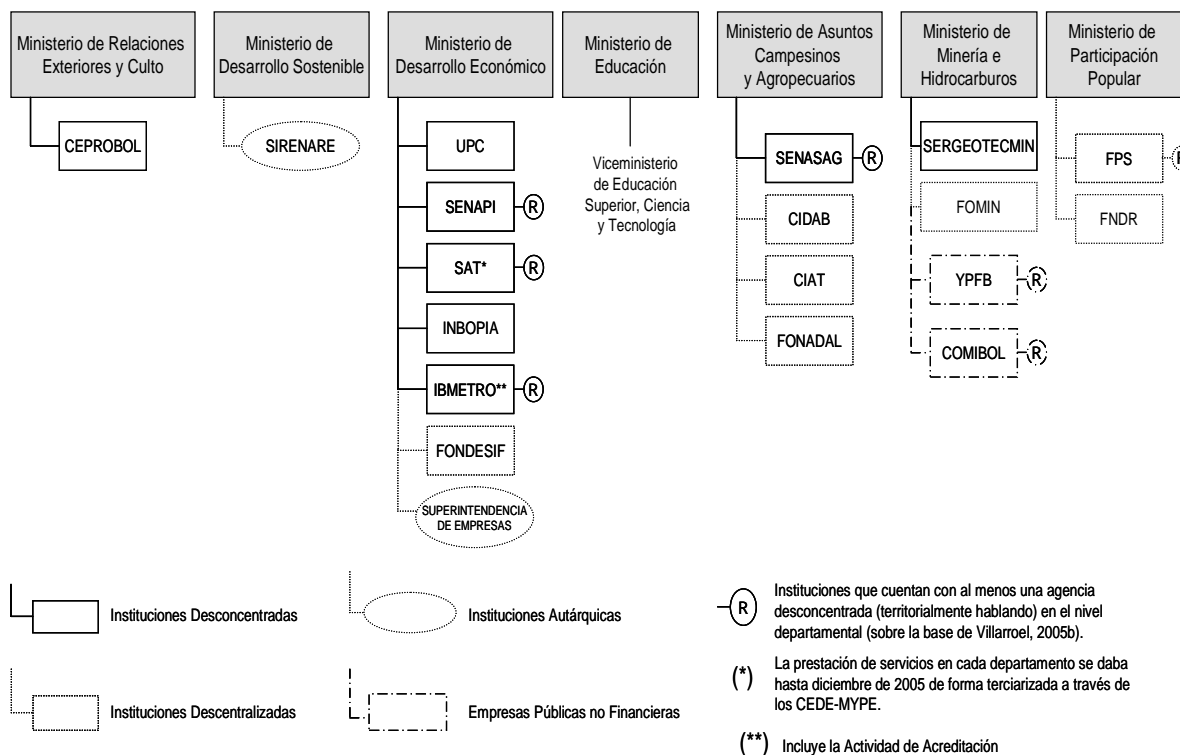
⁴⁸ Estos criterios se recogen de diversas evaluaciones, entre las que se pueden citar: Ministerio de Hacienda. *Evaluación Del PSAC-I: Apoyo A La Descentralización*. Unidad de Descentralización Fiscal. Informe Final. ISS, SAX gr. La Paz, 2004. Ministerio de la Presidencia. *Evaluación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (Siser) a Prefecturas*. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. La Paz, 2004. PNUD. *Informe de Desarrollo Humano de Bolivia 2004*. PNUD. La Paz, 2004. *Dictamen Especial sobre la Descentralización en Bolivia*. Informe Técnico de cierre del PRAD – Gestión 2003. Elaborado por Franz Xavier Barrios Subelza. Tres documentos. La Paz, 2003. Ministerio de la Presidencia. *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión Prefectural*. Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Coordinado por Franz Xavier Barrios Subelza, Gloria Ardaya, Pamela Antezana, Horacio Barrancos, Ramiro Mendieta, Baldomar Rodríguez, Daniel Soriano, Marcelo Torres, Jenny Ybarregaray. Otro estudio sobre el nivel sectorial fue coordinado por Freddy Valverde y otros. PAP– Holanda. La Paz, 2002. PAP – Holanda. La Paz, 2002. BID. Programa de Apoyo a la Descentralización. PRAD. Aguilar, Juan Carlos (Coord.). *Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales*. MDM/VPPFM. PAP-Holanda. La Paz, 2002. Proud'Homme-Huntzinger-Guelton, Remy. *Decentralization in Bolivia*. Agosto de 2000.

⁴⁹ Desde el nuevo gobierno del Presidente Morales, rige una nueva Ley de Organización del Poder Ejecutivo, aprobada en marzo del 2006, ver nuevo esquema.

- **Ministerio de Desarrollo Económico** y los servicios relacionados de UPC, CEPROBOL, SAT, IBMETRO, OBA, SIVEX, INBOPIA y PROBOTUR;
- **Ministerio de Hacienda** y sus servicios de Impuestos Nacionales, Aduana Nacional, ASP-B y FONDESIF;
- **Ministerio de Desarrollo Sostenible** y los servicios relacionados de FNDR, FPS, SNM, INRA y FONAMA;
- **Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios** y su servicios relacionados de SIBTA, SENASAG, CIAT y CIDAB;
- **Ministerio de Minería e Hidrocarburos** y su servicio de SERGEOMIN y COMIBOL;
- **Ministerio de Servicios y Obras Públicas** y los servicios relacionados al Servicio Nacional de Caminos (SNC) y la Administración de Aeropuertos Nacionales (AASANA).

En el Gráfico 5, se presenta un diagrama de las principales instituciones de fomento productivo en el país, hasta enero de 2006, las mismas que tuvieron una cierta coordinación para algunas actividades y eventos de gran envergadura en el país, tales como el Diálogo Nacional Bolivia Productiva (2003-2004), el diseño de algunas políticas públicas de fomento al desarrollo productivo, tales como el Compro Boliviano, las Ferias a la Inversa y el Desayuno Escolar, así como también existe una cierta coordinación a la hora de la elaboración de los PGDES y de algunas otras estrategias sectoriales.

Gráfico 5
INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO EN BOLIVIA CON SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS
(VIGENTE HASTA MARZO DE 2006)



Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley LOPE de 2004.

A continuación se presenta el análisis de la distribución de recursos humanos en las diversas instancias de fomento productivo. En el Cuadro 1 se puede observar la distribución de funcionarios públicos por cada una de las dependencias de las instituciones públicas de fomento productivo. En este cuadro resalta la falta de visión por parte del Estado para la asignación de estos recursos con criterios técnicos y una priorización hacia las actividades fundamentales, dedicadas al desarrollo económico territorial y la promoción económica. Esta incoherencia queda muy bien reflejada con el ejemplo de CEPROBOL, como una institución importante a nivel nacional para la promoción de exportaciones, que sólo cuenta con siete funcionarios y por el otro lado, tenemos al SENASAG con 640 empleados, quienes han demostrado en los últimos años una gran ineficiencia en el desempeño y cumplimiento de sus funciones fundamentales.

Cuadro 1
RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LAS DEPENDENCIAS DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO (A MARZO 2006)

Institución	Funcionarios
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto CEPROBOL - Centro de Promoción Bolivia	7
Ministerio de Desarrollo Sostenible SIRENARE - Superintendencia General del Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables	8
Ministerio de Desarrollo Económico UPC - Unidad de Productividad y Competitividad	47
SENAPI - Servicio Nacional de Propiedad Intelectual	31
SAT - Servicio de Asistencia Técnica	41
INBOPIA - Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía	7
IBMETRO - Instituto Boliviano de Metrología	37
FONDESIF - Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo	29
SE - Superintendencia de Empresas	30
Ministerio de Educación Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	*
Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios SENASAG - Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria	640
CIDAB - Centro de Investigación Acuicola Boliviano	20
CIAT - Centro de Investigación Agrícola Tropical	160
FONADAL - Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo	*
Ministerio de Minería e Hidrocarburos SERGEOTECMIN - Servicio Geológico y Técnico de Minas	115
FOMIN - Fondo Minero	10
COMIBOL - Corporación Minera de Bolivia	108
YPFB - Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos	524
Ministerio de Participación Popular FPS - Fondo de Inversión Productiva y Social	29
FNDR - Fondo Nacional de Desarrollo Regional	178

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Ministerios públicos y sus dependencias (2006).

* No se cuenta con datos actualizados.

Cuadro 2
PRESUPUESTO DE INSTITUCIONES Y SUS DEPENDENCIAS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO

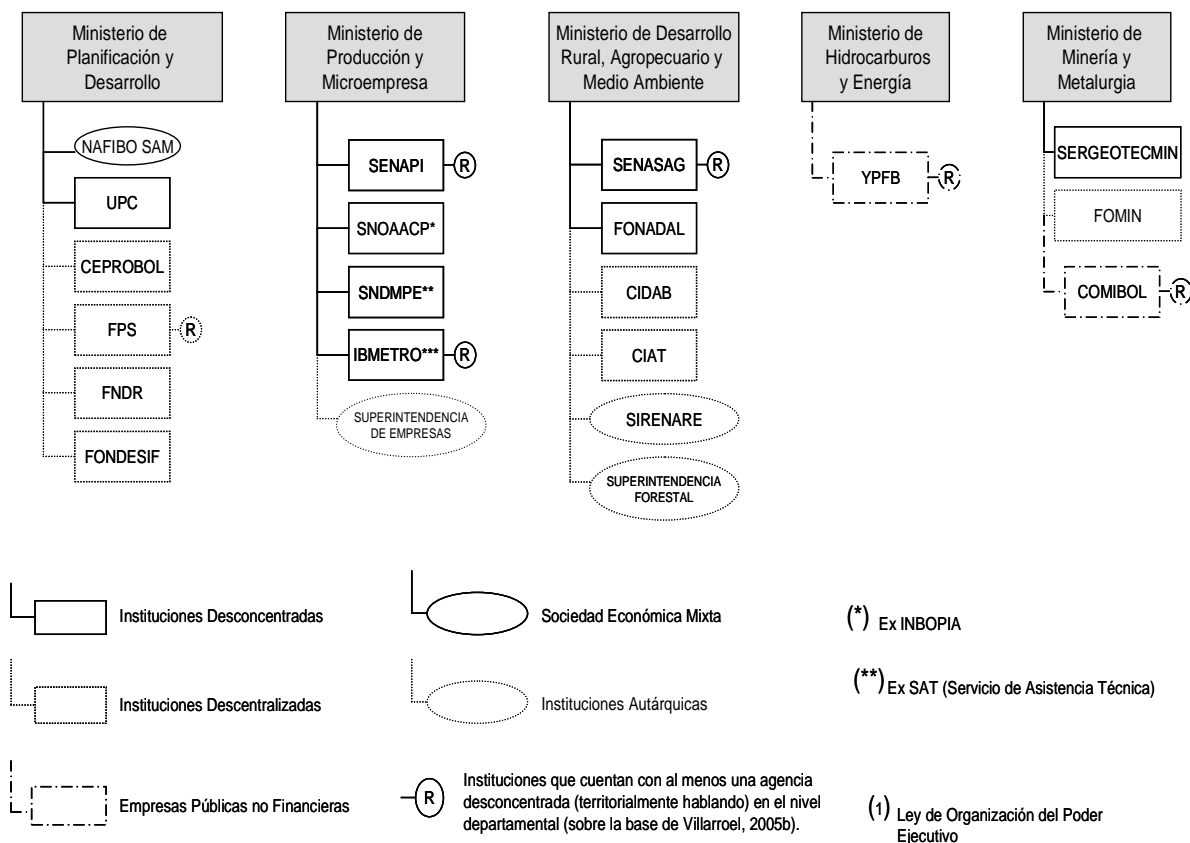
Institución	FUENTES DE FINANCIAMIENTO										
	Presupuesto 2005	Total TGN	Porcentaje	TGN otros ingresos	Porcentaje	Recursos específicos	Porcentaje	Crédito externo	Porcentaje	Donaciones	Porcentaje
Min. Relaciones. Exteriores	182 207 842	172 141 268	94,48	6 250 374	3,43			3 816 200	2,09		
Min. Desarrollo sostenible	134 012 517	22 660 207	16,91	6 832 293	5,10	541 400	0,40	24 064 354	17,96	79 914 263	59,63
Min Desarrollo Económico	623 001 287	33 679 983	5,41	500 234 828	80,29	1 200 000	0,19	85 636 028	13,75	2 250 448	0,36
Min. Educación	262 355 326	46 040 079	17,55	15 227 861	5,80			84 066 360	32,04	117 021 026	44,60
Min. Asuntos Campesinos y Agropecuarios	477 042 325	118 939 192	24,93	60 960 949	12,78	12 735 563	2,67	134 200 179	28,13	150 206 442	31,49
Min. Minería e Hidrocarburos	52 516 809	15 002 275	28,57	20 746 534	39,50	5 000 000	9,52	3 248 000	6,18	8 520 000	16,22
Min. Participación Popular	23 235 668	10 949 056	47,12					9 880 030	42,52	2 406 582	10,36
Descentralizadas											
CEPROBOL	1 940 658	1 358 211	69,99			82 674	4,26	149 544	7,71	350 229	18,05
SIRENARE	2 143 050					2 143 050	100				
FONDESIF	70 508 794	125 000	0,18			62 680 638	88,90	7 596 000	10,77	107 156	0,15
Superintendencia de Empresas	9 686 770					9 686 770	100				
CIDAB	958 120	265 962	27,76			692 158	72,24				
CIAT	20 987 425					14 726 164	70,17	4 652 626	22,17	1 608 635	7,66
FONADAL											
Superintendencia de Hidrocarburos	110 409 874					110 409 874	100				
FOMIN	387 544					387 544	100				
COMIBOL	103 398 235	688 340	0,67			96 879 595	93,70			5 830 300	5,64
YPFB	4 284 122 292	66 143 058	1,54			4 154 968 034	96,99	63 011 200	1,47		
FPS	424 869 455	3 350 748	0,79			24 661 750	5,80	322 790 400	75,97	74 066 557	17,43
FNDR	457 481 203	44 627 847	9,76			260 215 177	56,88	152 638 179	33,36		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Presupuesto General de la Nación (2006).

En el Cuadro 2 se observa la asignación de presupuesto por cada institución y sus dependencias⁵⁰. Cabe destacar que en los presupuestos de los Ministerios están incluidos los gastos de las instituciones desconcentradas al no tener éstas presupuesto propio (Ver Gráfico 5) para determinar instituciones desconcentradas. Se hace notar que los montos asignados no están desagregados por dependencia, sino que corresponden al total que recibe cada uno de los Ministerios para llevar a cabo sus actividades anuales en su conjunto.

Dentro de la nueva la Ley LOPE vigente desde marzo de 2006 con el Gobierno del Presidente Evo Morales, la nueva conformación del Poder Ejecutivo ha sufrido algunos cambios, principalmente en el área económica, como se puede observar en el Gráfico 6.

Gráfico 6
INSTITUCIONES DE FOMENTO PRODUCTIVO EN BOLIVIA CON SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS
(VIGENTE DESDE MARZO DE 2006)



Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley LOPE de 2004.

Para tener una visión más amplia se presenta un mapa de intervención de políticas de desarrollo productivo que muestra a las instituciones nacionales más importantes que operan determinados instrumentos, los mismos que responden a diferentes líneas de acción para alcanzar diferentes objetivos de desarrollo productivo. De la observación de este mapa institucional se

⁵⁰ Para fines aclaratorios, la nomenclatura del Clasificador del Ministerio de Hacienda, utiliza los términos "descentralizada" y "desconcentrada" con diferente significado al comúnmente usado. Por institución descentralizada identifica a una institución con patrimonio propio y por desconcentrada a una institución sin patrimonio propio y sin personería jurídica.

puede concluir que en los últimos años se han desarrollado algunos instrumentos de fomento productivo en Bolivia, aunque quedan todavía varias áreas de intervención estatal intactas.

Las líneas de acción de las políticas de desarrollo productivo propuestas, pretenden aminorar o eliminar las diferentes fallas de mercado, reducir los costos de transacción y eliminar las fallas de coordinación entre los agentes económicos. Finalmente, las acciones de política pueden estar dirigidas a mejorar la capacidad de acceder a mercados, tanto internos como externos, lo cual implica, entre otras cosas, aumentar el conocimiento de los mercados y de los mecanismos para ingresar a ellos. (Rodríguez, 2003).

Una vez presentada la institucionalidad nacional para la promoción económica, se mostrarán los mecanismos de coordinación y concertación de políticas de fomento productivo a nivel nacional y posteriormente se analizarán algunos instrumentos de intervención seleccionados, en las siguientes áreas de política: formación de recursos humanos, innovación y transferencia tecnológica, fomento de la asociatividad, promoción de las exportaciones e intermediación financiera.

2.2. Programas e instituciones nacionales de fomento productivo

a) Formación de recursos humanos

Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL)

INFOCAL se creó con el fin de atender la formación, capacitación y actualización de conocimientos de mano de obra calificada, así como de personal para cargos medios y gerenciales de los sectores público y privado, bajo la tuición del Ministerio de Trabajo y fue concebido bajo un principio tripartito: Gobierno, Empresa Privada y Trabajadores mediante Decreto Supremo N° 22105 del 29 de diciembre de 1988. Desde el 14 de febrero de 1996, mediante Decreto Supremo N° 2424, INFOCAL se convierte en FUNDACIÓN INFOCAL, bajo la tuición y supervisión de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB).

INFOCAL está concebido como un Sistema Nacional, conformado por una Fundación Nacional, con sede en la ciudad de La Paz y nueve Fundaciones Departamentales, en el resto de los departamentos de Bolivia. Los Directorios están presididos por el representante de la CEPB y la Federaciones Departamentales de Empresarios Privados, respectivamente. Los servicios ofertados por la Fundación INFOCAL se refieren a la Capacitación Laboral, Formación Profesional y Asistencia Técnica.

b) Innovación y transferencia tecnológica

Servicio de Asistencia Técnica (SAT)

La misión del Servicio de Asistencia Técnica (SAT) es apoyar el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad y competitividad empresarial de la Micro y Pequeña Empresa (MyPE) para promover el empleo productivo y sostenible a través del financiamiento de programas y proyectos de capacitación, asistencia técnica, asesoramiento gerencial y apoyo a la comercialización. En esta línea, uno de sus objetivos estratégicos es prestar Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) bajo un enfoque de subsidio parcial a la demanda (Bonos y Cofinanciamiento). Actualmente el SAT opera en todas las ciudades capitales del país y en la ciudad de El Alto.

Con el fin de impulsar el desarrollo de los SDE, el SAT ha desarrollado Programas Modulares, cuya administración y supervisión se ha confiado al sector privado mediante licitaciones públicas. Para financiar los Programas Modulares, el SAT disponía de recursos del Tesoro General de la Nación, así como de un empréstito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Hoy, después de cinco años de funcionamiento del SAT y después de varias evaluaciones externas a este servicio público, se evidencia que los resultados y el impacto logrado no ha sido el esperado pues no ha respondido ni a los requerimientos ni a las vocaciones productivas de cada región del país.

Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)

El Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuario fue creado para desarrollar e incentivar la innovación tecnológica agropecuaria, forestal y agroindustrial en Bolivia, mediante Decreto Supremo N° 25717 de fecha 30 de marzo de 2000. Para cumplir con su fin, se crean las Fundaciones para el Desarrollo de Tecnología Agropecuaria (FDTAs), una por cada macrocoregión (Valles, Altiplano, Chaco y Trópico Húmedo).

Las FDTAs son entidades privadas de interés público y naturaleza mixta. Estás coadyudan a la ejecución de Programas de Innovación Tecnológica Agropecuaria (PITAs) mediante el Fondo Competitivo de Innovación (FCI), mecanismo a través del cual las FDTAs canalizan los recursos financieros para la ejecución de los PITAs, los cuales son destinados a desarrollar actividades de generación, transferencia y adopción de tecnologías. El SIBTA y las FDTAs fueron creadas para funcionar bajo el enfoque de demanda de tecnología, es decir que éstas buscan transferir la responsabilidad de identificar la tecnología necesaria a las organizaciones de productores, lo que antes hacía la estructura institucional central a través del Instituto Boliviano de Tecnología Agropecuaria (IBTA).

Sin embargo, el SIBTA puede potenciar o bien destruir, desplazar, desestructurar aquellos mecanismos presentes en la sociedad que sirven para generar, adecuar y aprovechar innovaciones tecnológicas. Las FDTAs están empeñadas en mejorar todo tipo de metodologías para fortalecer capacidades de demandantes y oferentes de PITAs. Pero, al no preocuparse por las demás modalidades del “mercado de innovación tecnológica”, tienden a encerrar éste en el mecanismo PITA, el cual tiene muchas limitaciones (por sus montos, sus criterios de elegibilidad de demandantes y oferentes, por sus plazos etc.). Van construyendo “su” mercado de innovación tecnológica.

El actual afán es encontrar, dentro del mecanismo PITA, formas de fomentar la réplica de aquellos PITAs que se consideran exitosos. Existen muchas modalidades más baratas, más cercanas, a escala que permitan un manejo por parte de la propia sociedad local, pero se busca más bien por el lado de grandes PITAs, que involucren a gran número de demandantes. Se quiere forzar la demanda a entrar siempre por el “aro del PITA”. Hasta los mecanismos usuales de asistencia técnica entre campesinos, entre vecinos, en vez de ser dinamizados, potenciados, tienden a ser distorsionados al querer reubicarlos en una lógica de “promotores” y “multiplicadores” de un proyecto masivo.

Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)

Las restricciones del Sector Agropecuario están asociadas con deficiencias observadas en las siguientes áreas: sanidad agropecuaria, generación y transferencia de tecnología, infraestructura de apoyo y crédito. Se constata que el vacío más importante de financiamiento se ha identificado en las áreas de tecnología y sanidad agropecuaria, que son las que tienen un impacto más directo en la eficiencia productiva, calidad y rentabilidad del sector. En este acápite tocaremos el tema de la sanidad agropecuaria.

En el año 2000, el Gobierno de Bolivia mediante Ley de la República N° 2061 crea el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, para cumplir con los siguientes objetivos: la protección sanitaria del patrimonio agropecuario y forestal, la certificación de la sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria de productos de consumo nacional, de exportación e importación, el control, prevención y erradicación de plagas y enfermedades en animales y vegetales,

el control y garantía de la inocuidad de los alimentos, en los tramos productivos y de procesamiento que correspondan al sector agropecuario, el control de insumos utilizados para la producción agropecuaria y forestal, declarar emergencia pública en asuntos de sanidad alimentaria.

La instalación de sus oficinas centrales en la ciudad de Trinidad en atención a la proximidad de las estancias ganaderas, dificulta el trabajo operativo y de coordinación y no condice con la integralidad de su misión, que va más allá de los problemas de fiebre aftosa. Como se mencionó anteriormente, el SENASAG, pese a contar con una amplia planilla de personal a nivel nacional, no tiene el impacto esperado en sus distintos componentes, por la baja eficiencia y falta de criterio estratégico de su personal jerárquico.

c) Fomento a las exportaciones

Centro de Promoción Bolivia (CEPROBOL)

El Centro de Promoción Bolivia fue creado mediante Decreto supremo N° 24946, en febrero de 1998, con el fin de impulsar el crecimiento de la capacidad exportadora del país, ampliar el acceso a los mercados internacionales y promover las inversiones nacionales y extranjeras. Para cumplir con ese fin, CEPROBOL realiza actividades en materia de organización para la participación de empresas bolivianas en eventos internacionales, promoción externa, capacitación, gestión de proyectos, promoción de inversiones, comercio electrónico y ferias virtuales, así como la producción y edición de numerosas publicaciones destinadas a incrementar y sistematizar la información comercial de Bolivia.

Con respecto de la actividad de Promoción Externa, para la gestión 2005, se posibilitó que 56 empresas bolivianas presenten su oferta exportable en 10 diferentes eventos internacionales. Al mismo tiempo se puso en línea dos ferias virtuales para los sectores de productos orgánicos y manufacturas de madera, de las cuales se beneficiaron 17 empresas. CEPROBOL organizó misiones comerciales de grupos de empresariales bajo la modalidad de vendedores y de compradores, se llegó a beneficiar a un total de 95 empresas.

La capacitación sectorial benefició a 518 empresas. Está consistió en la elaboración de seminarios de: “Exportaciones de Quinoa y Carne de Llama”, “Capacitación en Técnicas de secado de Madera”, “Técnicas para la exportación de Textiles y Confecciones” a Estados Unidos en el marco del ATPDEA. Mientras que la capacitación general tuvo una cobertura de 1.215 empresas, la que consistió en la elaboración de seminarios conferencias. Por el lado de la Asistencia Técnica se beneficiaron 52 empresas. Los sectores involucrados fueron: Confecciones, Quina, Joyería y Maderero (producción de muebles)⁵¹.

d) Política de fomento a la producción nacional

“Compro Boliviano”

El Decreto Supremo 27328 “Compro Boliviano” (2004) fue promulgado como una de las acciones del plan Económico del Gobierno del Presidente Mesa, que apunta a reactivar la economía interna. Como principio, el Compro Boliviano es el instrumento para recuperar el mercado nacional para la producción nacional. Su marco legal obliga a todas las instituciones del Estado a comprar sus productos, bienes y servicios del sector productivo nacional cuando las licitaciones sean por montos inferiores a Bs. 8 millones (\$US 1 millón). Las oportunidades que dispone parten de la adecuación de los requerimientos de las instituciones a las características y posibilidades del sector productivo, además de ofrecerle condiciones preferenciales de participación. El Estado boliviano comprará con preferencia bienes y servicios bolivianos.

⁵¹ Información extraída de la Memoria Institucional CEPROBOL (2002-2004), La Paz, Bolivia, 2005.

El DS “Compro Boliviano” instituye la preferencia del mercado estatal por la oferta del sector productivo nacional y permite acrecentar las oportunidades para que las medianas, pequeñas y microempresas bolivianas puedan participar en las licitaciones estatales. A partir del Decreto Compro Boliviano se facilita la participación de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) y los micro y pequeños productores a través de un margen de preferencia que reciben en las compras y adquisiciones demandadas por las entidades municipales para la provisión del desayuno escolar. Asimismo, se motiva a las micro y pequeñas empresas a aplicar buenas prácticas para producir con calidad y competitividad.

El nuevo mecanismo dispone que los Ministerios, los Viceministerios, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, las Alcaldías, las Prefecturas, los Hospitales públicos, las entidades Descentralizadas como la Caja Nacional de Salud, el Servicio Nacional de Impuestos, el Servicio Nacional de Caminos, las Superintendencias, etc. las entidades Desconcentradas como el Servicio Nacional de Administración de Personal, el Servicio Nacional de Propiedad Intelectual, el Servicio Nacional de Reparto, entre otras instituciones públicas y estatales comprendidas en la ley 1178, están obligadas a comprar “boliviano”.

Comprar “boliviano” es comprar todo producto y contratar todo servicio hecho en Bolivia. El principal elemento que determina el origen del producto es el uso mayoritario de las materias primas e insumos bolivianos y el empleo de mano de obra boliviana en su proceso de producción. El Estado crea preferencias reales para la compra de bienes y servicios producidos en Bolivia. Las licitaciones se adecuarán a las características de la producción boliviana. Las instituciones estatales y públicas están obligadas a plantear su requerimiento y condiciones técnicas de las licitaciones y convocatorias que realizan a las características actuales de la oferta y capacidad técnica y de producción del sector productivo nacional. Esta preferencia debe aplicarse en toda licitación sin importar el monto de las mismas.

El Decreto Supremo “Compro Boliviano”, establece medidas que benefician a las empresas productoras legalmente establecidas en el país, de productos bolivianos, sean éstas grandes, medianas, pequeñas o micro empresas que participan de las licitaciones hasta el monto de Bs. 8.000.000. Estas deben estar orientadas exclusivamente a la producción boliviana. En las compras hasta Bs. 1.000.000 participan preferentemente: Asociaciones de Pequeños Productores, urbanas y rurales (asociaciones de la pequeña industria, micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas, asociaciones de pequeños productores campesinos, indígenas y originarios, corporaciones agropecuarias campesinas, asociaciones comunitarias campesinas, indígenas y originarias y minería cooperativizada).

Los municipios del país son los principales actores de la aplicación del Decreto Supremo 27328, Compro Boliviano, ya que a través de la aplicación de esta norma, que privilegia la adquisición de bienes, servicios y productos hechos en Bolivia; las alcaldías podrán ser promotoras de las economías locales de su jurisdicción. Las alcaldías son algunas de las instituciones que más inversión pública realizan, especialmente en obras de infraestructura. Para facilitar y viabilizar estos procesos y permitir la participación de micro, pequeñas y medianas empresas, la norma prevé una serie de mecanismos que permiten a los municipios, como a otras instituciones públicas estatales, la división de su requerimiento.

De este modo, el Compro Boliviano promueve el desarrollo económico local (generación de ingresos y empleo), teniendo además efectos positivos en el ámbito de la salud (nutrición) y de la educación (rendimiento escolar).

Desayuno Escolar

Los objetivos generales de la política del Desayuno Escolar son:

- Mejorar la Nutrición del Niño Boliviano

- Incentivar las Economías Municipales
- Crear nuevos clientes para los productores del Chapare (trópico de Cbba.)
- Demostrar las capacidades del Desarrollo Alternativo

La población beneficiaria del Desayuno Escolar es muy amplia, los principales beneficiarios son:

- Los estudiantes, porque tienen mejor nutrición y mejoran su rendimiento escolar
- Los Gobiernos Municipales y otras instituciones, porque ahorran recursos económicos, además que generan fuentes de empleo para su región
- Los 6 mil productores, porque mejoran la calidad de su producción, ganan competitividad e incrementan sus ingresos

Las experiencias más relevantes en el país sobre esta política de desayuno escolar son las siguientes:

1. *Programa Piloto de Alimentación Escolar*: En junio de 1999 se inició la experiencia en la ciudad de El Alto, ejecutada directamente por el Despacho de la Primera Dama. El presupuesto del programa ascendió el primer año a Bs. 1 millón y luego continuó hasta el año 2003, ampliando su cobertura a la ciudad de Cobija y a centros rurales en Potosí.
2. Municipio de la ciudad de El Alto (GMEA): La cobertura del Programa de Desayuno Escolar fue de 280 unidades educativas y 175.000 alumnos.
3. Municipio de la ciudad de La Paz (GMLP): Los impactos económicos generados en la economía local, beneficiando de forma directa a empresas, proveedores y sus trabajadores y promoviendo encadenamientos productivos que trascienden el ámbito urbano.
4. Municipio de Monteagudo-Sucre (PADEP-GTZ): El marco conceptual y el enfoque del PADEP en la implementación del desayuno escolar. Los componentes para la implementación del desayuno escolar: componente de participación social, componente nutricional, componente productivo local y componente administrativo organizacional.
5. Municipio de Challapata-Oruro (CIOEC): La conformación y las modalidades jurídicas de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS): cooperativas, CORACAS, asociaciones, empresas comunales, etc.

Ferías a la inversa

Las ferias a la inversa, una iniciativa del sector privado boliviano, se vienen consolidando como un instrumento que enlaza a los empresarios con los municipios del país. Lo innovador de esta iniciativa es que en lugar de ofertar productos, las ferias a la inversa se caracterizan por ofertar licitaciones a las medianas y pequeñas empresas (MyPEs). Este emprendimiento busca también transparentar y agilizar los procesos de licitación de la actual gestión municipal. Las ferias a la inversa permiten develar cómo se hacen las compras y simplificarlas, y dado que el proceso tardaba 90 días, hoy la adjudicación se hace en cinco días de feria y se empieza la construcción en cinco días más, como sostiene la “Fundación Pro Capacitación Laboral” (PROCAL), institución encargada de la organización de las ferias y la coordinación de más de 800 capacitaciones a empresarios para este evento. La capacitación, dirigida sólo a empresarios que conocen muy bien su oficio, instruye a éstos en los análisis de pliegos de condiciones y en la elaboración de propuestas.

A nivel nacional, las ferias a la inversa se han convertido en plataformas o instrumentos que permiten que el Decreto Supremo “Compro Boliviano” se implemente y oficialice. Este decreto es un mecanismo que obliga a todas las instituciones estatales a licitar y comprar productos, bienes o servicios de empresas nacionales. De esta manera, la antigua forma de inversión estatal está

cambiando y ahora se convoca y estimula a los empresarios locales a mejorar su producción y se les ofrecen mayores oportunidades de participación.

Para garantizar el éxito de las adjudicaciones, PROCAL acompañará a las MyPEs elegidas en la ejecución de los contratos licitados para asegurar que las obras, bienes o servicios que entreguen tengan calidad y que en ese proceso haya transparencia. Asimismo, la Alcaldía también supervisa y hace seguimiento de las obras recibidas.

Las ferias a la inversa se han constituido en un medio de invitación, convocatoria y presentación de propuestas para los medianos y pequeños empresarios. Con más información y capacitación se puede dinamizar la producción nacional y cambiar la participación en el mercado de los jóvenes técnicos o profesionales. “Se puede crear riqueza generando cambios”. A la fecha se han realizado ya cinco Ferias a la Inversa, en las ciudades de El Alto, Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

e) Política de intermediación financiera

Ante la crisis económica que vive el país desde 1999, se han implementado algunas medidas de política financiera para dinamizar la economía y apoyar al sector productivo. Entre estas se debe mencionar el *Programa de Reactivación Económica*, impulsado por el Gobierno de Hugo Bánzer (1997-2001).

El Programa de Reactivación Económica se implementó a partir de la promulgación de la Ley 2064 de abril de 2000, con el propósito de dinamizar la demanda interna y estimular la producción. El Programa establecía fundamentalmente: i) la ampliación de plazos del financiamiento bancario al sector productivo y facilidades de reprogramación de cartera de sectores productivos, mediante el canje de bonos emitidos por la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO); ii) la reducción o exención de impuestos, para mejorar la situación de competitividad de algunos sectores productivos; iii) la generación de empleos transitorios mediante la ejecución de proyectos de inversión pública intensivos en mano de obra; iv) la aceleración en la ejecución de programas de construcción y mantenimiento de infraestructura básica, especialmente caminera. (Rodríguez, 2003).

Nacional Financiera Boliviana Sociedad Anónima Mixta (NAFIBO SAM)

NAFIBO SAM inició sus operaciones el 23 de septiembre de 1996, previa autorización de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con el propósito de contribuir al desarrollo de Bolivia ofreciendo fondos de mediano y largo plazo orientados a apoyar la inversión, canalizando fondos para microcrédito y contribuyendo en la ejecución de programas gubernamentales dirigidos a mejorar los financiamientos de proyectos y actividades del sector privado en Bolivia.

En este sentido la misión de NAFIBO es: “Contribuir de manera proactiva al desarrollo del sector productivo, competitivo y prioritariamente exportador, actuando como banca de segundo piso y a través del mercado de valores, apoyando al gobierno en la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo”. Lo referido a las operaciones que puede realizar NAFIBO SAM, con el propósito de alcanzar su fin, se enmarcan en: otorgación de créditos para capital de inversión, de operación y para la pequeña y microempresa; la titularización; la compra de cartera; inversiones en fondos privados de inversión; emisión de bonos; generador del mercado de valores de largo plazo. La estructura accionaria está conformada por la República de Bolivia con una participación del 80% y la Corporación Andina de Fomento con el 20%. (Rodríguez, 2003).

Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero (FONDESIF)

Siete años han transcurrido desde la promulgación del Decreto Supremo N° 25.338 en 1999, que otorga un rol activo al FONDESIF en el ámbito de las microfinanzas, siendo la única institución habilitada, con años de experiencia, para canalizar recursos del Estado, o conseguidos

por éste, para la promoción de las microfinanzas. La administración de estos recursos designó al FONDESIF dos tareas principales: i) Diversificación de los Servicios Financieros y ii) Expansión de los Servicios Financieros, en especial en el área rural. Los recursos son asignados a las Instituciones Microfinancieras sostenibles para la apertura de nuevas agencias o el fortalecimiento de las existentes en las modalidades de: i) Apoyo Financiamiento para Incremento de Cartera, ii) Asistencia Técnica y iii) Apoyo al Desarrollo Sectorial de las Microfinanzas.

Como se puede observar en la descripción de los roles y objetivos de estas instituciones, tanto de servicios no financieros: formación de recursos humanos, innovación y transferencia tecnológica, fomento a las exportaciones y fomento a la producción nacional; como de servicios financieros: política de intermediación financiera, forman parte fundamental del Desarrollo Económico Territorial, ya que se constituyen en los instrumentos claves para la ejecución de programas y proyectos DET en los distintos niveles del Estado.

3. Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas en el nivel departamental

3.1 Institucionalidad departamental para el fomento productivo

a) Prefecturas

De acuerdo a la estructura organizacional de las Prefecturas, definida en el Decreto Supremo N° 25060, de junio de 1998, todas las Prefecturas del país cuentan con una Dirección de Desarrollo Productivo, como responsable de la promoción y apoyo al desarrollo productivo en el departamento. Según el Artículo 19° de este Decreto, las Direcciones de Desarrollo Productivo deberán cumplir las siguientes funciones:

1. Identificar y promover oportunidades de inversión productiva en el Departamento.
2. Sistematizar información estadística, técnica, comercial y de fuentes de financiamiento, para apoyar proyectos de inversión vinculados al desarrollo productivo.
3. Promover y difundir la oferta exportable del Departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta área.
4. Promover y supervisar la aplicación de normas técnicas y la implantación de servicios de metrología, control y certificación de calidad, para el fortalecimiento de la competitividad de los sectores productivos.
5. Promover programas y proyectos de investigación científica y tecnológica como apoyo directo a la producción, coordinando con las instituciones públicas nacionales y el sector privado involucrado.
6. Promover el desarrollo del turismo receptivo a nivel departamental y coordinar con otras Prefecturas de departamento si amerita el caso.

Además, cada una de las prefecturas departamentales cuenta con un **Servicio Departamental Agropecuario (SEDAG)** que “tiene como misión fundamental mejorar los niveles de producción y productividad agropecuaria y forestal del Departamento”. Según el Decreto Supremo N° 25297, de febrero de 1999, sus funciones específicas son:

1. Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito departamental, las políticas y normas nacionales establecidas por el Ministerio de Agricultura.

2. Promover y apoyar la investigación y transferencia de tecnología, la producción agrícola, ganadera, forestal, pesca y acuicultura, las acciones orientadas al alivio de la pobreza rural, la seguridad alimentaria y el establecimiento de empresas rurales, la agregación de valor a la producción primaria, los regímenes nacionales de sanidad animal y vegetal, el uso de sistemas de riego y de semillas certificadas, el acceso al crédito y a sistemas de comercialización, el relacionamiento entre organizaciones de productores agropecuarios, el desarrollo de mercados y mecanismos de comercialización interna, mediante la coordinación de los programas y proyectos que actúan en el ámbito departamental.
3. Promover la aplicación de políticas de uso racional del suelo, aprovechamiento industrial de recursos forestales, piscícolas y silvícolas, y de desarrollo alternativo en el departamento, coordinando con los programas y proyectos nacionales que se ocupan del tema.

Por otro lado, como parte de la estructura organizacional de las prefecturas, se tiene a los **Servicios Departamentales de Fortalecimiento Municipal y Comunitario** que, en algunos casos, han trabajado también en temas de desarrollo productivo. Según el mandato establecido por el Decreto Supremo N° 25286, de enero de 1999, estas instancias deben cumplir, entre otras, las siguientes funciones:

1. Apoyar a los Gobiernos Municipales de su jurisdicción territorial en la identificación de programas y proyectos de inversión concurrente y de prestación de servicios.
2. Promover la conformación de mancomunidades municipales para la ejecución de programas y proyectos de inversión concurrente (...) destinadas a contribuir al desarrollo económico y social.
3. Compatibilizar la oferta estratégica departamental con la demanda municipal.

En resumen, estas son las instancias técnico operativas de las prefecturas, de quienes depende el diseño e implementación de las políticas, programas y acciones de desarrollo productivo de los departamentos en Bolivia.

b) El proceso de planificación del desarrollo departamental

Todas las Prefecturas del país han elaborado su Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social (PDDES), donde establecen los objetivos estratégicos y las políticas de desarrollo que guiarán las acciones públicas en el Departamento. La difusión de los PDDES ha sido limitada en la mayoría de los casos, llegando sólo a algunos municipios y a algunas entidades del sector público y privado, por lo que su conocimiento y apropiación es también limitada. Por otro lado, se ha constatado que en ninguna Prefectura se ha podido lograr la articulación entre el PDDES y los PDMs, por lo que los PDDES no recogen los objetivos estratégicos y las políticas de los gobiernos municipales de sus regiones y viceversa. En la elaboración y ajuste de estos Planes se ha observado una amplia participación de los actores de la sociedad civil organizada, aunque la misma no es evidente en el momento de la ejecución de los planes y programas fijados. En general, no existen mecanismos que permitan hacer seguimiento a la ejecución de los PDDES.

De la misma forma, la priorización y ejecución de los proyectos de inversión pública no está, en muchos casos, acorde a las necesidades del departamento o a los lineamientos estratégicos del PDDES, sino que más bien obedece a las presiones políticas y sociales de los miembros del Consejo Departamental⁵², o de decisiones políticas y personales que se canalizan con la autorización del Prefecto. En otros casos, las decisiones se justifican por no perder algunas líneas de financiamiento externas.

⁵² El Consejo Departamental es un organismo de consulta, fiscalización y control del Prefecto, conformado por representantes de la sociedad civil de todas las provincias del Departamento, que deberían canalizar las demandas sociales de las diferentes provincias en función de los objetivos regionales.

En general, no existe un compromiso integral de planificación que implique la traducción de objetivos de mediano plazo, en objetivos concretos para realizarse en cada gestión. Por tanto, en la mayoría de los casos, lo que se planifica no tiene coherencia con lo que se ejecuta. En efecto, a pesar de la participación de los funcionarios de las Prefecturas en la formulación de sus correspondientes PDDES, la mayoría de las Unidades Ejecutoras de las Prefecturas, no operativizan efectivamente el PDDES en actividades y acciones de corto plazo. (Rodríguez, 2003).

Por otro lado, la ejecución de las operaciones de las Prefecturas enfrenta varios problemas tales como: excesiva burocracia y decisiones lentas, personal insuficiente y poco calificado, alta rotación de personal, excesiva injerencia política, escasez de equipos y materiales necesarios, no se cuenta con una buena programación de corto plazo, atraso de inicio de actividades, no se hace un adecuado seguimiento y control de la ejecución de las actividades, no se realiza un constatación física de la ejecución de obras, etc.

Según Aguilar (2002) “el cumplimiento de las funciones de las Prefecturas en la promoción del desarrollo económico es muy deficiente. No existe una visión institucional para ejecutar estas competencias, ni tampoco una relación de articulación o cooperación con las organizaciones departamentales de la empresa privada. En efecto, ninguna de las Prefecturas tiene vigente un programa concertado con los empresarios para orientar sus acciones de desarrollo productivo en su región”.

c) Inversión pública productiva y social en los tres niveles del Estado

La inversión ejecutada por las prefecturas ha representado alrededor del 32% del programa total de inversión pública (participación que era mayor antes de la restitución del Servicio Nacional de Caminos como parte del Gobierno Central en 1999). Dentro de la estructura de inversión pública acumulada entre 1994 y el 2000, la prefectura de Santa Cruz ejecutó 129.3 millones de dólares que representa el 19% de la inversión total ejecutada en prefecturas, le sigue Cochabamba con una ejecución de 120.3 millones que significa el 17% y La Paz con 103 millones de dólares que representa el 15%. El nivel de ejecución en las tres prefecturas demuestra que el 51% de la inversión pública se concentró en la región del eje central.

En el período 1994–2000, las inversiones ejecutadas en proyectos dirigidos a apoyar el sector productivo se duplicaron desde 1998, alcanzando un peso relativo de 20% del total, en términos monetarios las inversiones se incrementaron de 8 a 26 millones de dólares. El sector agropecuario ha sido el mayor receptor de la inversión productiva, los proyectos que se ejecutaron en este sector tienen que ver con investigación y transferencia tecnológica, capacitación y asistencia técnica a pequeños productores con el objetivo de mejorar sus niveles de productividad y producción, en menor proporción también se ejecutaron proyectos destinados a apoyar e impulsar el turismo en las regiones.

Cuadro 3
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN LA INVERSIÓN PÚBLICA DE PREFECTURAS
POR SECTORES, 1994–2000
(En porcentajes)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Apoyo a la producción	12,7	11,3	11,3	9,5	19,5	17,7	20,4
Infraestructura	42,1	37,3	38,9	41,4	29,0	27,7	27,4
Social	11,7	16,7	26,7	28,6	44,3	44,3	45,3
Multisectorial	33,4	34,7	23,2	20,5	7,2	10,3	6,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del VPEPP, 2002.

Cuadro 4
PREFECTURAS: INVERSIÓN PÚBLICA EJECUTADA POR SECTOR, 1994-2000
(En miles de dólares)

Sector	Años						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Apoyo a la producción	8,168	7,920	11,318	9,187	24,447	18,564	26,101
Agropecuario	7,645	7,699	11,056	8,767	23,805	17,614	25,454
Industria y turismo	524	221	261	363	621	924	647
Hidrocarburos	0	0	0	6	0	0	0
Minero	0	0	1	51	20	26	0
Infraestructura productiva	27,071	26,242	39,032	39,783	36,325	29,094	35,130
Transporte	20,323	18,865	34,903	29,129	26,277	22,505	23,588
Energía	5,465	2,935	1,432	7,387	6,939	5,151	7,342
Recursos hídricos	1,284	4,442	2,698	3,267	3,108	1,438	4,200
Social	7,518	11,766	26,851	27,510	55,571	46,611	58,066
Multisectorial	21,469	24,389	23,259	19,725	9,032	10,881	8,791
Total	64,226	70,317	100,460	96,205	125,375	105,150	128,088

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002.

Las inversiones denominadas multisectoriales se refieren a la elaboración de estudios y proyectos de preinversión e inversión y se ejecutan de manera integral. En el período de análisis, estas inversiones experimentaron un drástica caída de 21 a 8 millones de dólares. Los recursos presupuestados para los programas de inversión productiva de las prefecturas para la gestión 2003 ascienden a \$US 110.3 millones, según el detalle por departamentos presentado en el Cuadro 4.

Cuadro 5
RECURSOS DE INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL, EJECUTADA EN LA GESTIÓN 2005
(En miles de \$US)

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		Total
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	2 883	19 436	7 962	452	2 095	1 638	34 812	2 225	71 503
- Agropecuario	2 626	18 061	7 469	452	2 095	1 315	24 367	1 074	57 459
- Industria y Turismo	258	1 355	493			323	3 198	1 151	6 778
- Hidrocarburos		20					3 955		3 975
- Minero							3 292		3 292
Infraestructura Productiva	15 073	83 352	14 816	2 069	0	5 918	204 434	357	326 018
- Transportes	9 561	61 423	11 516	1 322		1 301	203 480	73	288 675
- Energía	3 445	15 205	793	640		160		53	20 296
- Recursos Hídricos	2 010	6 724	2 507	106		4 457	954		16 759
- Comunicación	57							231	288
Sociales	49 606	26 577	61 810	112	0	17 759	17 499	20 628	193 991
- Salud	2 880	13 220	5 418			622	11 566	6 660	40 365
- Educación y Cultura	12 014	1 749	13 557			818	1 208	13 148	42 492
- Saneamiento Básico	8 058	7 988	20 202			10 274	4 500	220	51 242
- Urbanismo y Vivienda	26 654	3 621	22 633	112		6 045	225	601	59 891
Multisectoriales	1 313	9 621	416	0	523	91	22 519	3 189	37 671
Total (\$US)	68 875	138 985	85 004	2 633	2 618	25 406	279 263	26 399	629 183

Fuente: Elaboración propia con base en datos del VIPFE (2006).

Como se puede apreciar en el Cuadro 5, los recursos de inversión pública tanto para el sector productivo como para el sector social se pueden observar de manera desagregada por nivel de gobierno, ya sea central, prefectural o municipal. En este mismo cuadro también se puede observar los montos designados a proyectos desde los Fondos de Inversión en los tres niveles del Estado. Por su parte, el sector de infraestructura productiva y especialmente el de transportes, continúa siendo el que tiene la mayor proporción de inversión pública. Esta asignación de recursos ha mantenido la misma tendencia en los últimos 5 años, como se puede observar en la secuencia de cuadros referida a la serie de inversión pública 2000–2006 en el Anexo 2.

En cuanto a los recursos de apoyo a la producción han aumentado un poco en los últimos años, pero todavía son insuficientes para brindar un fomento al desarrollo económico territorial en los tres niveles del Estado. La situación que sí ha cambiado significativamente son los recursos para el sector social (salud, educación, saneamiento básico y vivienda), los cuales han disminuido sustancialmente en los últimos 3 años, después de constatar que la EBRP no era el camino más adecuado para dirigir la inversión pública en el país.

4. Desarrollo económico territorial: instituciones y políticas a nivel municipal

4.1 Institucionalidad local para la promoción económica

a) Gobierno Municipal

El gobierno municipal es el legítimo actor público en el municipio y de su capacidad depende la ejecución de acciones de fomento productivo. En general, la organización municipal se podría resumir en cuatro instancias claves de funcionamiento⁵³:

1. Área Jerárquica, constituida por el Alcalde y el Concejo Municipal
2. Área de Coordinación, conformada por las Oficialías Mayores
3. Área Funcional Interna, que abarca la organización y administración de los recursos financieros, materiales y humanos.
4. Área Funcional Externa, que comprende las unidades técnicas de prestación de servicios al público.

La normativa vigente no establece una estructura organizacional homogénea para todos los gobiernos municipales, por lo que para atender las demandas provenientes de los sectores productivos en algunos gobiernos municipales se constituyeron unidades o departamentos agropecuarios, mientras que en otros casos se conformaron comisiones agropecuarias bajo tuición del Concejo Municipal.

Estas instancias técnico–operativas han presentado algunas debilidades. Los departamentos agropecuarios no cuentan con funciones claras y específicas, a lo que se suma la escasa orientación para diseñar e implementar acciones de promoción económica, por lo que su dinamismo y acción están sujetos a la iniciativa de sus técnicos. Es decir, que en algunos casos no se sabe qué hacer, ni cómo. Las comisiones agropecuarias como instancias de asesoramiento, participación y consulta en el tema productivo, han logrado articular a actores públicos y privados del municipio, aunque tampoco existe claridad sobre sus competencias (PADER, 1999).

⁵³ García, Alberto. *Diagnóstico de Tarata–Cochabamba*. PADER, 2000.

En consecuencia, el año 2003, el Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego, con apoyo de la cooperación suiza y canadiense, ha elaborado una propuesta de creación de una nueva unidad técnica dentro del gobierno municipal, la Unidad de Promoción Económica Municipal (UPEM), como herramienta–alternativa o complementaria a las que ya se utilizan–de apoyo a la gestión municipal en el ámbito de desarrollo económico productivo.

La UPEM será la encargada de prestar asesoramiento, asistencia y apoyo continuo, de manera diferenciada, a las organizaciones funcionales productivas del municipio, convirtiéndose en el vínculo técnico entre actores privados y públicos. Las funciones de la UPEM se pueden agrupar en tres: asistencia técnica, promoción económica y planificación⁵⁴. La función de asistencia técnica consiste en prestar i) información sobre creación y funcionamiento de organizaciones productivas; oportunidades y mercados; ii) servicios de asesoramiento y orientación en comercio y negocios, programar ferias y promocionar productos, elaborar y formular proyectos; y iii) capacitación de recursos humanos.

La función de operador de promoción económica se refiere a i) representar al municipio y los agentes económicos privados en promoción de productos y servicios, gestión de recursos y servicios, negociaciones regionales y nacionales; ii) concertar entre actores públicos y privados, acciones, roles y responsabilidades compartidas; y iii) lograr un nivel de relacionamiento externo con entidades públicas y privadas de interés para el municipio. La función de planificación implica influir en la planificación participativa municipal y en el gasto público y la priorización de proyectos productivos, a través de la conformación de una visión compartida de desarrollo económico, el diseño de estrategias, políticas y programas, y la suscripción de agendas de responsabilidad compartida.

b) Mancomunidades

La Mancomunidad municipal es el instrumento de la asociación voluntaria de dos o más municipios, para la gestión de competencias, proyectos y servicios comunes. El proceso de conformación de mancomunidades en Bolivia empieza el año 1996 con las primeras dos mancomunidades de municipios, la mancomunidad del Cono Sur en Cochabamba y la de la Gran Chiquitania en Santa Cruz, desde entonces se han llegado a conformar 83 mancomunidades en todo el país, cada una de ellas con diferentes objetivos, necesidades y características.

La mancomunidad municipal se constituye en una red de cooperación institucional que pone en práctica una concepción diferente de desarrollo al incorporar una visión territorial. La cohesión social y la concertación son condiciones necesarias para la conformación y posterior funcionamiento de las mancomunidades (Pabón, 2000). Esta modalidad asociativa tiene un gran potencial para la promoción del desarrollo productivo debido a que permite articular la lógica territorial con la funcional, de acuerdo al desarrollo de las actividades productivas, y éstas a su vez con una mayor eficiencia de los instrumentos y recursos de la planificación y gestión del desarrollo local.

Las mancomunidades en Bolivia surgen por voluntad de los actores municipales y se conformaron por diferentes objetivos. Los objetivos de conformación se hallan relacionados con cinco áreas de intervención: i) promoción del desarrollo productivo, ii) financiamiento y fortalecimiento institucional, iii) desarrollo humano, iv) fortalecimiento de capacidades fiscales, y v) preservación de recursos naturales (Pabón, 2000).

Actualmente, existen 83 mancomunidades conformadas en Bolivia. En los últimos años la figura de la mancomunidad de municipios ha tomado una creciente relevancia para la promoción del desarrollo económico local. Varios factores han contribuido a esto: i) el reconocimiento que la

⁵⁴ PADER COSUDE y CECI Canadá. *Unidad de Promoción Económica Municipal UPEM. Brazo operativo y herramienta para implementar el Municipio Productivo*. PADER, 2003.

dimensión de los sistemas productivos locales generalmente superan la dimensión territorial del municipio (escala), y que la organización funcional de los productores también trasciende los límites municipales; ii) la posibilidad de encarar proyectos de manera conjunta entre municipios y ser más eficientes; y iii) la dificultad de contar en cada municipio con las capacidades técnicas suficientes de manera individualizada (Aguilar, 2002).

Las mancomunidades que responden a objetivos de promoción del desarrollo productivo han planificado realizar acciones en alguno de los siguientes tipos de intervención: inversiones en infraestructura caminera, en sistemas de electrificación, en sistemas de microriego, drenaje y almacenamiento de agua, en fortalecimiento de sistemas de comercialización (procesos de acopio, control de calidad), en apoyo a la industria y al desarrollo tecnológico (programas de extensión agropecuaria), y en desarrollar potencialidades turísticas.

De las 83 mancomunidades que existen actualmente, 41 (58%) responden a objetivos de promoción del desarrollo económico, 12 (17%) persiguen metas de desarrollo humano (salud, saneamiento básico especialmente), 6 (9%) tienen propósitos institucionales y del resto no se dispone información (Ayo, 2003). Las fuentes de financiamiento de las mancomunidades para el cumplimiento de sus objetivos se basan fundamentalmente en aportes porcentuales de cada gobierno municipal, que provienen de los recursos de coparticipación tributaria.

Un problema sustancial de las mancomunidades es la escasez de recursos económicos para enfrentar las necesidades y tareas planteadas, a lo que se añade que las mancomunidades carecen de la posibilidad de hacerse sujetos de crédito o de transferencias estatales por ser entes de derecho privado. La Ley de Mancomunidades, en actual revisión y discusión, debería aclarar y llenar los vacíos legales existentes.

Una gran parte de las mancomunidades conformadas cuentan con estatutos y reglamentos, aunque muy pocas tienen una cuenta fiscal mancomunada. Igualmente, son muy pocas las que tienen un Gerente y un equipo técnico que administre los recursos de la mancomunidad y lleve adelante proyectos de desarrollo regional.

Otro problema que se presenta de manera recurrente en las mancomunidades en Bolivia es la baja calificación de los recursos humanos para realizar tareas de elaboración de proyectos y administración operativa de las funciones municipales. Además, los equipos técnicos de las mancomunidades no cuentan con habilidades de negociación en el ámbito regional y nacional para acceder a fuentes complementarias de recursos, así como para el apoyo de instituciones públicas y privadas.

Dada la importancia que han adquirido las mancomunidades para la gestión del desarrollo económico y social, se ha elaborado la Ley de Mancomunidades que actualmente está en discusión entre los actores políticos, económicos y sociales, para su próxima promulgación.

c) Acciones de fomento productivo a nivel municipal

La Ley de Participación Popular abrió nuevos escenarios locales que hasta antes de su promulgación eran imposibles de considerar por la falta de recursos públicos y la inexistencia institucional del Estado en la mayoría del territorio nacional. Luego de 12 años de contar con un proceso de descentralización ya consolidado a nivel municipal, los gobiernos locales ahora tienen un nuevo desafío: la generación de condiciones propicias para el desarrollo económico local. Este nuevo enfoque permite ahora pensar en la sostenibilidad de los proyectos sociales más tradicionales (como los de educación y salud) a través de la generación de recursos propios. Paradójicamente son los municipios rurales, con mayores dificultades económicas los que asumen el desafío y apuestan a la realización de iniciativas que dinamicen la economía bajo su jurisdicción. Se transforman así en socios estratégicos el sector público (a través de los gobiernos municipales) y el sector privado para la realización de actividades en conjunto. (Boletín Metáfora, 2001).

La promoción económica a nivel municipal en Bolivia, surge de presiones provenientes desde abajo, de los mismos productores privados locales y desde arriba, de iniciativas propias de los gobiernos municipales o de acciones impulsadas por entidades públicas no estatales (ONGs) y por proyectos de cooperación internacional. En efecto, una vez que las organizaciones o asociaciones de productores han sido capaces de desarrollar procesos productivos que les permita generar excedentes para insertarse en mercados ajenos al ámbito local, nacionales o extranjeros, es cuando surge la necesidad de una intervención estatal y demandan directamente a las instituciones públicas la ejecución de determinadas acciones necesarias para el desarrollo de sus actividades productivas. (Rodríguez, 2003).

En otros casos, la dedicación y la iniciativa de algunos gobiernos municipales provocan que se implementen acciones de apoyo al sector productivo en dos escenarios: i) municipios que cuentan con sistemas productivos locales dinámicos donde el gobierno municipal se vuelve socio del proceso y lo apoya, y ii) en municipios con sistemas productivos frágiles y estancados donde el gobierno municipal pretende crear procesos vigorosos de desarrollo económico local.

Las experiencias exitosas sistematizadas y en algunos casos publicadas⁵⁵, se constituyen en el mayor activo del proceso de fomento productivo en el ámbito municipal. Estas experiencias todavía son pocas y dispersas, pero con un elevado potencial de replicabilidad. En general, las acciones efectuadas se desplegaron en las siguientes áreas:

- Desarrollo de mercados
- Desarrollo de servicios financieros
- Capacitación de recursos humanos
- Fomento de la asociatividad empresarial
- Infraestructura productiva

d) Desarrollo de mercados

Algunos gobiernos municipales promueven, facilitan y apoyan la realización de ferias comerciales a través de las cuáles se promocionan los productos de la región. Si bien las ferias de productos agropecuarios son tradicionales en algunos municipios rurales, en otros no lo son, por lo que el apoyo institucional del gobierno municipal permite realzar y difundir su ejecución y articular a más actores, en los primeros casos; y permite crear e institucionalizar la realización periódica de las ferias comerciales en los municipios donde no existen.

En general, el resultado de estas acciones es el incremento de la demanda por los productos de la región y el consecuente aumento de los ingresos de los productores locales. En este sentido, son interesantes las experiencias recientes de los municipios de Porongo y Portachuelo del departamento de Santa Cruz.

Otras acciones relacionadas, son los Festivales de los productos representativos de cada región que se realizan anualmente en varios municipios del país, tales como el Festival del Café en el municipio de Caranavi (La Paz), el Festival de la Uva y el Vino en el municipio de Concepción (Tarija) o el Festival de la Orquídea en Concepción (Santa Cruz).

Estas actividades han surgido como emprendimientos de diferentes actores, por ejemplo, en el caso de la orquídea de Concepción, dos empresarios privados tomaron la iniciativa de proteger las orquídeas de la zona y con el apoyo del CEPAD, se canalizó la demanda a la Comisión de Desarrollo Económico Local (CODEL). A solicitud de la CODEL, el Concejo Municipal declaró a

⁵⁵ Para mayor detalle ver "Municipio Productivo y Promoción Económica: Lecciones Aprendidas en su aplicación" PADER, (2004), La Paz, Bolivia MACA, COSUDE.

Concepción “Santuario de la Orquídea” e instruyó realizar anualmente el Festival de la Orquídea, establecer viveros en las comunidades y delimitar áreas de protección. En promedio, el Festival mueve entre \$us 50,000 y \$us.70.000 y representa un atractivo turístico de la zona. Este año será el sexto año consecutivo que se celebra este Festival, que se inició en el 2001.

Las experiencias variadas de promoción del turismo y desarrollo de servicios turísticos, también han contribuido a desarrollar los mercados, mejorando la oferta turística y ampliando la demanda de turistas nacionales y extranjeros. Dos ejemplos ilustrativos son las iniciativas de promoción del desarrollo turístico en el municipio de Buena Vista y en la mancomunidad Sara Ichilo de Santa Cruz.

e) Desarrollo de servicios financieros

La experiencia más destacable es la apertura de una oficina de crédito de la ONG financiera FADES en el municipio de Concepción del departamento de Tarija con el apoyo del gobierno municipal. En el Taller participativo convocado por el gobierno municipal de Concepción en 1996, se constató que una demanda prioritaria era el apoyo a la producción y específicamente el financiamiento a las actividades productivas. En esta ocasión la ONG FADES hizo conocer al gobierno municipal su predisposición para establecer una oficina regional en el municipio, por lo que se abrió la posibilidad de trabajar conjuntamente.

Entre ambos se acordó abrir una Agencia de FADES en el municipio de Concepción, aportar ambos en la constitución del fondo de crédito y compartir en la etapa inicial los gastos operativos. La Alcaldía municipal aportó con \$us. 10.000 para el fondo, más equipo inmobiliario. FADES, por su parte, aportó un capital de \$us. 100.000, y también equipos oficina. Los aportes de la Alcaldía fueron devueltos progresivamente hasta que la Agencia logró ser autosostenible.

El resultado de esta iniciativa fue la concesión de créditos destinados a financiar actividades productivas y de comercialización, así como proyectos sociales comunitarios, sobrepasando ampliamente las expectativas iniciales. Sobre la base de esta experiencia, PADER ha facilitado su replicabilidad en otros municipios, propiciando alianzas entre FADES y los gobiernos municipales de Guanay, Coroico y Caranavi del departamento de La Paz para desarrollar servicios crediticios y apoyar a los productores de esas zonas.

También se llevó a cabo el año 2003 una experiencia similar con la Mancomunidad de municipios de Sara Ichilo en Santa Cruz. Cabe señalar que estas experiencias se desarrollan al borde de la legalidad, por cuanto no está reglamentada la posibilidad y las condiciones en que los gobiernos municipales pueden transferir recursos para créditos a instituciones financieras.

f) Capacitación de recursos humanos

Los gobiernos municipales y muchas ONGs han implementado programas de capacitación y asistencia técnica para mejorar los procesos de producción agropecuaria principalmente de pequeños productores rurales, aunque también se han ejecutado algunos proyectos de capacitación en gestión empresarial y en organización de asociaciones.

Los programas de capacitación y asistencia técnica han estado dirigidos a introducir tecnologías para mejorar la producción primaria, el manejo post cosecha y la transformación de materias primas. Los programas de capacitación en gestión empresarial han buscado mejorar las capacidades de negociación de los productores, la atención al cliente, la elaboración de proyectos productivos y otros. Mientras que los proyectos de capacitación en organización de asociaciones se han dirigido a fortalecer las asociaciones y organizaciones de productores existentes y a establecer nuevas asociaciones.

Como ejemplo se puede mencionar la implementación de un programa integral de capacitación a productores agropecuarios, dedicados a la producción y transformación de productos

derivados de la leche, en los municipios de Monteagudo (Chuquisaca) y Punata (Cochabamba) con el apoyo de PADER–COSUDE. No obstante, existen muchas experiencias de capacitación productiva acumuladas en el área rural.

g) Fomento de la asociatividad

Como se mencionó anteriormente, a nivel municipal, se han realizado actividades de apoyo y capacitación para crear y fortalecer organizaciones o asociaciones de productores. La gran mayoría de los agricultores en Bolivia, son pequeños productores *no organizados* que no tienen representación en sindicatos agrarios, asociaciones de productores u organizaciones sociales y económicas campesinas. Consecuentemente, les es más difícil acceder directamente a recursos técnicos y financieros previstos por programas de apoyo productivo.

Un caso ilustrativo se dio en el municipio de Monteagudo (Chuquisaca) donde PADER (COSUDE) y la Federación de Productores Agropecuarios del departamento impulsaron la conformación y fortalecimiento de asociaciones de ganaderos, productores de ají y maní y de organizaciones de mujeres vinculadas a la producción y comercialización agropecuaria.

Por otro lado, el proyecto PADER (COSUDE) viene implementando, desde hace seis años, el enfoque de cadena de valor para la promoción económica municipal, en regiones económicas, con uno o más municipios. Esta propuesta implica la realización de estudios técnicos de cadenas de valor, que analizan las dinámicas económicas locales del negocio en estudio desde la producción hasta el mercado, y la aplicación de procesos de carácter participativo que aseguran la concreción de una Agenda de Responsabilidad Compartida entre actores públicos y privados para mejorar el desempeño de sus actividades.

Los elementos principales de esta propuesta han sido validados en municipios de diversas regiones del país, a través de procesos de investigación, talleres y trabajo conjunto entre técnicos municipales, autoridades municipales y productores, en 25 cadenas de valor (PADER, 2003). La aplicación metodológica del estudio de cadena de valor ha permitido que se identifiquen aliados potenciales y se realicen alianzas estratégicas entre productores, y entre productores y proveedores de bienes y servicios (insumos, asistencia técnica, servicios financieros) fomentando, de esta forma, la asociatividad empresarial.

El enfoque de cadena de valor ha permitido también que, por una parte, los gobiernos municipales asuman un rol más efectivo de promoción económica municipal y mejoren su oferta institucional de apoyo al desarrollo productivo local, asignando recursos municipales para el mejoramiento de los negocios con mayores oportunidades en el mercado; y por otra parte, los actores locales identifiquen y califiquen mejor sus demandas.

Otras acciones relacionadas al fomento de la asociatividad son aquellas donde los mismos gobiernos municipales elaboran estudios de factibilidad técnica y económica para la instalación de industrias de procesamiento de productos agrícolas, para que las organizaciones de productores accedan a recursos externos y se articulen con instituciones especializadas de asistencia técnica y financiera. Un ejemplo ilustrativo es el caso del gobierno municipal de Concepción (Tarija) que ha realizado un estudio para el procesamiento del tomate en su región.

Otra acción creativa de promoción económica es la premiación del esfuerzo de las organizaciones empresariales por parte del gobierno municipal. Este es el caso del municipio de Turco (Oruro) donde un grupo de productores de camélidos puso en común sus tierras para lograr un manejo colectivo de los hatos ganaderos y un mejor aprovechamiento de los terrenos de pastoreo. En contraparte, el gobierno municipal premió esta iniciativa con recursos para cercar los terrenos (PADER, 1999).

h) Infraestructura productiva

En la mayoría de los casos, las acciones efectuadas por los gobiernos municipales en el tema productivo, se limitan a la construcción de caminos y obras de riego, considerando con ello que su rol de apoyo productivo está cumplido. Sin embargo, estas obras por sí mismas no generan cambios en la dinámica económica de los municipios.

Algunos municipios han ido más allá de la construcción de caminos y sistemas de riego, ejecutando otros proyectos de infraestructura productiva, tales como:

- Centros de acopio o silos,
- Construcción de mercados municipales,
- Mataderos municipales
- Construcción de establos

Estos activos son administrados por los gobiernos municipales y pueden ser proporcionados a un costo muy reducido, sin que exista enajenación del patrimonio. Aunque su administración podría ser terciarizada o privatizada para liberar a las Alcaldías de estos costos.

i) Limitaciones de la institucionalidad municipal

Según Aguilar (2002) “existe una cada vez mayor preocupación por el tema del desarrollo económico en los municipios, principalmente en los rurales, y temas como la producción agropecuaria, la provisión de servicios de asistencia técnica y el apoyo al turismo se han vuelto demandas concretas de los pobladores en un importante número de municipios. Las dificultades han surgido no tanto de una carencia de recursos financieros como de la insuficiente capacidad técnica para llevar adelante estas nuevas responsabilidades que no forman parte de las funciones tradicionales de los gobiernos municipales.”

En efecto, si bien los gobiernos municipales tienen el rol de promover el desarrollo económico de sus territorios, en realidad no cuentan con orientaciones precisas, ni con instrumentos operativos para encarar esta tarea. Por esta razón, en algunos casos, los gobiernos municipales ejecutan acciones que se sobreponen a las que debería realizar el sector privado, tales como inversiones directas en actividades productivas o la ejecución directa de proyectos de apoyo a la producción, lo cual se evidencia, por ejemplo, en la construcción de hoteles “municipales”, en el establecimiento de plantas de procesamiento de productos agrícolas, en la instalación de centros de acopio, entre otros (PADER, 1999).

Cabe destacar que las actividades empresariales que realizan los gobiernos municipales rurales no surgen solamente por iniciativa de autoridades y técnicos municipales, sino también porque los actores locales, especialmente los productores, ejercen presión para que se realicen. Al contrario, en otros casos, el rol promotor de los gobiernos municipales se ha visto inhibido por el confuso y contradictorio marco legal existente en Bolivia. Por una parte, la Ley de Municipalidades y la Ley del Diálogo otorgan amplios márgenes de acción a los gobiernos municipales para promover el crecimiento económico local; por otra parte, hay rígidas normas de inversión pública y de contratación de bienes y servicios que restringen las posibilidades de actuación del gobierno municipal.

En general, los gobiernos municipales carecen de suficientes capacidades técnicas para desempeñar su rol promotor del desarrollo económico. Los principales problemas que enfrentan son⁵⁶:

⁵⁶ CESI, PADER, CARE-MIRNA. *Diagnósticos de Unidades Técnicas*. La Paz, 2000.

- *Débil institucionalidad*: escasos o inexistentes instrumentos y metodologías para promover el desarrollo económico local; falta de sistemas de información sobre la economía local, mercados, demanda; e inestabilidad laboral por la elevada rotación de personal.
- *Limitados recursos*: humanos, económicos, de equipamiento e infraestructura.
- *Visión tradicional de desarrollo*: persiste una visión paternalista y vertical donde el gobierno municipal, de manera aislada y unilateral, define los bienes y servicios que otorgará a los beneficiarios.
- *Incipiente coordinación y relacionamiento externo*: con instituciones públicas, ONGs, organismos de cooperación internacional, así como con agentes económicos privados, organizaciones de productores, empresarios, etc., lo que provoca intervenciones desarticuladas y dispersión de los recursos.

Por otro lado, las instituciones privadas de promoción económica rural, tales como CEPAD y AIPE, y el proyecto de cooperación PADER, también presentan algunas limitaciones:

- Son intervenciones dirigidas sólo hacia pequeños productores rurales, existe una ausencia de proyectos para PYMES.
- Baja cobertura nacional, en conjunto sus operaciones alcanzan a menos de 60 municipios de los 327 existentes en el país.
- Sus metodologías de trabajo han enfocado solamente proyectos productivos aislados, aunque desde 2001 ya han incursionando en cadenas de valor.

Las intervenciones de estas instituciones son muy importantes individualmente, aunque todavía siguen siendo experiencias aisladas, ad-hoc, están empezando a cobrar relevancia en la agenda pública nacional y se avizora que se convertirán en políticas públicas nacionales en el mediano plazo.

5. Políticas de desarrollo rural en Bolivia

5.1 La experiencia boliviana de desarrollo rural

El desarrollo económico local tiene como antecedentes las políticas de desarrollo rural implementadas en Bolivia desde hace más de 40 años. Una breve sinopsis retrospectiva nos muestra que en los años 50–60, siguiendo las políticas impulsadas por Estados Unidos, se implementó el desarrollo de comunidades basado en las fuerzas potenciales de las comunidades y en maximizar los recursos disponibles localmente, el mismo que fracasó porque se intentó implementarlo desde una estructura gubernamental centralizada y vertical (PADER, 1999).

En los años 70–80 se promovió la novedad del desarrollo rural integrado. Bajo el principio de “impacto concentrado” se sumaron recursos financieros e institucionales en áreas geográficas, tratando de incorporar todos los factores y sectores. Entre las iniciativas están las corporaciones regionales de desarrollo y los bancos estatales. Este modelo fracasó principalmente por la ausencia de prácticas e instrumentos que faciliten la intersectorialidad, criterios homogéneos para definir la situación campesina, el aislamiento del aparato institucional con respecto a las comunidades, las relaciones verticales y paternalistas del Estado y de organizaciones internacionales, exceso de inversiones productivas con baja capacidad de involucramiento, absorción y réplica de parte del productor (PADER, 1999).

En los años 90, ya nadie hablaba de desarrollo rural integrado, pero ciertamente se mantenía la preocupación y los problemas de cómo promover el carácter potencial y dinamizador del desarrollo rural y cómo superar conceptos de desarrollo rural sectoriales, parciales y asistencialistas. Con el

proceso de descentralización y participación popular, los temas locales se anclaron en visiones de la lógica de la redistribución del ingreso a favor de los municipios.

Sin embargo, en este nuevo escenario organizativo, en la segunda mitad de los años 90, se reinicia la búsqueda de respuestas a los problemas de desarrollo rural/local. Varias agencias estatales e internacionales empiezan a desarrollar sus propias “recetas” metodológicas y conceptuales para aplicarlas a un número determinado de municipios de manera individual. Gran parte de las contribuciones realizadas se ciñen a apoyar directamente las iniciativas privadas de inversión en áreas rurales, después a establecer los roles tanto de los agentes económicos como del Estado en la dinámica económica municipal y a diseñar instrumentos de concertación público privada.

5.2 Los enfoques de municipio productivo y promoción económica

Hacia el año 1997, desde diversos ámbitos surge la preocupación respecto a que los gobiernos municipales participen en el desarrollo económico de su territorio y que sus acciones contribuyan a la generación de riqueza, para mejorar las condiciones de vida de la población. Esta inquietud se ha traducido en un conjunto de reflexiones que llevan el nombre genérico de *Municipio Productivo*.

En general, el municipio productivo es concebido como “aquel escenario donde los actores públicos y privados involucrados, de manera articulada, participativa y concertada, logran el desarrollo de la economía local a objeto de mejorar la calidad de vida y el bienestar de la población” (VPPFM, 1999). Sin embargo, existen posiciones diferenciadas respecto al significado de este concepto, algunos actores identifican al municipio productivo con el gobierno municipal que, directamente y por sí mismo, dinamiza la economía local. Otros consideran el municipio productivo como un escenario en el que las fuerzas productivas se enfrentan para impulsar procesos de desarrollo. El enfoque del municipio productivo alcanzó un nivel de desarrollo de carácter académico pero no llegó a traducirse en acciones concretas, debido principalmente a la falta de coordinación de las iniciativas de los impulsores de este concepto.

Como parte de las reflexiones sobre desarrollo productivo a nivel local, desde el Viceministerio de Desarrollo Rural, surge el enfoque de *Promoción Económica* como una “política de desarrollo local, donde los actores económicos privados son los protagonistas del proceso, apoyados por el conjunto de los actores locales.” (PADER, 1999). Este enfoque busca viabilizar inversiones privadas, a través del establecimiento de servicios complementarios a las mismas, la realización de inversiones públicas que apalancan inversiones privadas, y a través de la complementación de inversiones privadas con recursos públicos.

Este enfoque destaca la importancia de reconocer las condiciones subjetivas y objetivas presentes en el municipio. Las primeras permitirían identificar las actitudes y predisposición de los actores locales, en favor de la dinamización de la economía local, mientras que el examen de las condiciones objetivas (dadas por la existencia de los recursos materiales y humanos presentes en el ámbito municipal) permitiría la materialización de los emprendimientos económicos. Se enfatiza la importancia de revalorizar a los actores locales y su accionar, debido a que el desarrollo local es entendido como viable solo si sus actores están dispuestos a ser protagonistas suyos (Salinas, 2000). Así, la promoción económica no es sólo responsabilidad del gobierno municipal sino de todos los actores locales que tienen un rol por desarrollar de acuerdo a su posición, atribuciones y capacidades.

Entre las acciones de promoción económica se pueden mencionar: fomentar el espíritu de empresa local, reducir los costos de información, de oportunidad y de capital, apoyar iniciativas de los empresarios, descentralizar los programas de ayuda al empresario local, desarrollar sociedades locales de inversión, impulsar redes de colaboración, conformar organismos locales de impulso al desarrollo y otros (PADER, 1999).

5.3 La estrategia nacional de desarrollo agropecuario y rural (ENDAR)

La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) formó parte esencial del Plan General de Desarrollo Económico y Social 2003-2007 del país y marcó la nueva orientación productiva de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Es una respuesta estructural a la pobreza, la inseguridad alimentaria, la exclusión y los conflictos sociales en el campo.

La ENDAR se apoya en la estructura político-administrativa del país y opera a través de los actores municipales para canalizar los recursos del Estado y de la cooperación internacional. Estos actores han sido fortalecidos por 12 años de práctica de la Participación Popular que ha creado capacidades en los ciudadanos para manejar recursos del Estado con sensatez y probidad. Este es un capital social que permite otorgar nuevas responsabilidades a los ciudadanos con la seguridad de que sabrán desempeñarse adecuadamente. La ENDAR construye su metodología de intervención sobre esa capacidad ciudadana.

Hasta ahora, las inversiones públicas se concentraron en el área social y fueron destinadas principalmente a reducir el importante déficit en educación, salud y saneamiento básico que sufre la población. Sin bien, las inversiones sociales responden a necesidades urgentes, no generan ingresos ni empleo permanente. En cambio, las inversiones orientadas al sector productivo generan empleo e ingresos para la población. Sin embargo, los recursos del Estado o la oferta estatal no se limitan a la inversión pública, abarcan también a las normas, regulaciones, procedimientos y otros servicios que puede otorgar el gobierno para estimular la actividad económica.

Características principales de la Estrategia de Desarrollo Agropecuaria y Rural

La Estrategia parte del diagnóstico de los bajos ingresos rurales, la escasa inversión productiva municipal, la desarticulación e ineficiencia de las acciones del Gobierno y las instituciones que apoyan el desarrollo y la existencia de un sector rural no agropecuario, fuente complementaria importante de generación de ingresos monetarios para enfrentar riesgos agrícolas. Focaliza el problema principal de la agricultura en la precaria inserción en los mercados, producto de la baja competitividad y productividad de los factores, agravada por la estrechez del mercado interno y las barreras en los mercados externos.

La ENDAR propone la transformación del agro, el crecimiento económico, la generación de empleo e ingresos, la inclusión de campesinos e indígenas y dotar a los productores de los medios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados y garantizar la seguridad alimentaria. La ENDAR basa sus acciones en 3 ejes centrales: *i) Productividad y Competitividad, ii) Infraestructura productiva y iii) Tierra.*

Las políticas en *productividad y competitividad* apuntan al desarrollo de mercados, la innovación tecnológica y asistencia técnica, la sanidad animal y vegetal, el mejoramiento de los servicios financieros, el fortalecimiento de las organizaciones de productores y el manejo sostenible de recursos naturales. Las *políticas en infraestructura* se focalizan en riego, electrificación rural, caminos vecinales, telecomunicaciones rurales e infraestructura productiva. Las *políticas sobre tierra* priorizan la seguridad jurídica, el acceso a la tierra y el uso sostenible de la tierra.

Los rasgos novedosos de la Estrategia están en su enfoque basado en la dinámica del mercado, el estímulo de los mercados de trabajo, de tecnología, de capital y de tierras, la promoción de la organización de los productores para identificar sus necesidades, la demanda como determinante para la asignación de servicios públicos, la relevancia de las relaciones urbano-rurales, la jerarquización de los ingresos rurales no agropecuarios, el vínculo de las cadenas productivas nacionales con los planes municipales y la metodología de intervención (DEL), que asegura la eficiencia de la inversión pública, promoviendo esfuerzos concurrentes público-

privados, a partir de iniciativas de productores locales, articulando las iniciativas del sector público y profundización los objetivos de la Participación Popular.

6. ¿Existe coherencia entre el concepto de DET y el diseño de políticas públicas en Bolivia?

6.1 La aplicación del concepto de DET en la práctica

Si se contrasta la discusión de carácter conceptual con la experiencia en el terreno en Bolivia, es posible cuestionar muchas afirmaciones teóricas.

Los proyectos de desarrollo económico local que llevamos adelante hasta hoy no lo son en sentido estricto del término. Son proyectos que, en general, no generan riqueza ni los territorios logran capitalizarse mayormente a través de los proyectos. En ese sentido, lo que muchas veces evaluamos como “éxitos” o como “fracasos” son intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos, frecuentemente de tipo productivo, pero ¿qué es lo que queda a la hora de evaluar proyectos de desarrollo local?

Por una parte quedan los resultados de los proyectos encarados. Frecuentemente sus resultados son tan magros en los contenidos propios del proyecto, que debemos mostrar todo lo que se ha logrado en términos de **capital social**, pero como ese no era el objetivo del proyecto, no interesa a los evaluadores. Sin embargo, nuestros proyectos son por lo general “exitosos” desde varios aspectos: logran mayores niveles de autofinanciamiento, más trabajo de coordinación interinstitucional, mayor autoestima, más inversiones público privadas, formación de equipos locales, apertura municipal hacia la comunidad, procesos de mayor conocimiento de la realidad del territorio, internacionalización de las categorías y conceptos del desarrollo local, articulación intermunicipal, reconocimiento y legitimidad de las iniciativas, disminución de factores psicosociales de riesgo en madres y jóvenes, mejoras en aspectos pedagógicos, mayores grados de iniciativa social y económica, recuperación de vínculos, ampliación de temas en las mesas de trabajo, fortalecimiento del espacio local, entre otros. No es poca cosa. Son procesos válidos? Si la respuesta es sí, la pregunta es cómo potenciarlos y multiplicarlos.

Por el contrario, estamos ante proyectos en perspectiva de desarrollo local. Lo que se busca es más bien sentar las bases—crear capacidades, confianzas, precondiciones—para pensar en proyectos de desarrollo local estrictamente hablando. El desarrollo local en esta segunda acepción es una idea fuerza, que apunta a otras metas, frecuentemente de empoderamiento, fortalecimiento de la sociedad, etc. Son procesos largos, relacionados al sentido de fortalecimiento de la sociedad civil, de creación y fortalecimiento de vínculos, de capital social. En todos los casos, hay esfuerzos serios por imaginar sueños y caminos de búsqueda para alcanzarlos. Estas son las metas de desarrollo social, que dan sentido y una significación a la participación en sociedad. (Galliccio E, 2005).

Primero, los casos exitosos de desarrollo económico local o territorial muestran que generar empresarialidad puede constituir una forma de supervivencia con perspectivas de éxito. El problema fundamental es la heterogeneidad que pueda existir entre los productores, pues algunos son capaces de desarrollar una lógica de acumulación, mientras los otros se quedan en la lógica de la subsistencia. El desafío para una estrategia es como promover un grado de cohesión tal que la inserción de la economía local no sea hecha por los productores más exitosos, sino de forma colectiva, bajo un principio de equidad y de consenso.

Segundo, la experiencia muestra que en general los casos de desarrollo económico local analizados, muestran un papel muy limitado de los gobiernos locales. Las municipalidades no se involucran porque recién comienzan a incorporar el desarrollo económico como una tarea que está dentro de sus atribuciones y obligaciones, y por ello aún no han desarrollado capacidades, ni técnicas, ni

políticas para impulsarlo. Las acciones de mejoramiento de las condiciones de vida locales, dentro de una visión pro-pobres que han desarrollado hasta ahora han sido de carácter asistencial, o han estado orientadas al mejoramiento de los servicios. El mejoramiento de los servicios básicos es un elemento importante para promover el desarrollo económico local, pero el objetivo perseguido hasta ahora ha sido mejorar las condiciones de las familias, más que de la actividad económica local. La función facilitadora que se demanda de los gobiernos locales está recién comenzando a considerarse.

Tercero, las organizaciones que prestan servicios a los negocios, tienden a hacerlo con una visión macro, es decir, tratando de cubrir empresas agrupadas, en torno al sector económico en el que operan o por el tamaño, pero sin una cobertura de carácter local. Por ejemplo existen organizaciones como las Cámaras de Industrias, que brindan servicios a sus miembros que se preocupan de las empresas medianas o pequeñas, con programas que no hacen diferenciación de sectores o localización. Las organizaciones de promoción de desarrollo económico de vocación enteramente local, las más veces ligadas a ONGs, son relativamente escasas y no llegan a constituir programas sistemáticos que pueden ser parte de una visión de política más estructural.

Como se mencionó anteriormente, la visión de desarrollo económico territorial que se utiliza en este estudio considera que es una estrategia de nivel intermedio que se sustenta en la idea de que la creación de empleos e ingresos no depende ni de las políticas macroeconómicas per se, ni de las políticas micro que proponen medidas de carácter asistencialista. Esta visión sostiene que lo local puede constituirse en un ámbito viable de procesos de integración social, en cuanto promueve la movilización de recursos endógenos de las localidades en un esfuerzo de acción colectiva entre gobiernos locales, sector privado y comunidad local. El supuesto es que aumentando la competitividad local y aprovechando las ventajas de la inserción comercial en el mercado global, se puede introducir a los sectores hoy excluidos de la economía globalizada, por medio de un logro básico: la creación de empleos de calidad.

La manifestación más clara de la transformación del rol del Estado es la descentralización, que actualmente se pone en ejecución en casi todos los países de la región con mayor o menor fuerza. A la descentralización se le asignan muchas y distintas justificaciones, pero en general, intenta mejorar la eficiencia del Estado, reforzando los gobiernos departamentales y locales, los que son llamados a desarrollar nuevas funciones y tareas que no son las tradicionales en un Estado centralizado. En esta visión puramente eficientista, lo económico, en especial la creación de actividad económica y empleo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes locales ha estado ausente.

La forma en como se insertan las economías locales en el mercado global es fundamental. Como se dijo anteriormente, la pérdida de centralidad del Estado, ha significado que, en una economía global las relaciones comerciales ya no son entre Estados, sino que entre las localidades en que la empresa globalizada se instala. La capacidad de una localidad para atraer o desarrollar en forma endógena no depende ya de las ventajas comparativas (existencia de materias primas, mano de obra barata, accesibilidad, subsidios), sino de sus ventajas competitivas, que depende de una configuración compleja de factores, que tienen que ver con la existencia de externalidades, de cohesión entre las actividades locales, y densidad institucional para producir acuerdos concertados.

Obviamente que su capacidad para integrarse depende de condiciones locales muy únicas que son difícilmente replicables. Pero la experiencia indica algunas constantes que se pueden generalizar. La primera es que si la iniciativa no es netamente endógena, debe ser apropiada por la comunidad local para hacerla suya.

La inserción local en el mercado global es un proceso que debe permanentemente redefinirse para mantener a la localidad competitiva. Las actividades locales o el *cluster* local deben estar en un permanente proceso de “*upgrading*”, entendido como un incremento del valor agregado dentro de un encadenamiento global, para mejorar la posición de la localidad en la globalidad. Este proceso tiene distintas modalidades

(de productos, fases, enlaces y recursos) que no son mutuamente excluyentes. Si el desarrollo económico territorial va ser un instrumento para salir de la pobreza y obtener un crecimiento pro-pobre en Bolivia, es fundamental que el *upgrading* no sea sólo de unos pocos, sino que integre a todos los productores de la localidad. (Lathrop G, 2004). En la visión que desarrolla Perez Sainz y Ceciliano (2004),⁵⁷ las dinámicas comunitarias que determinan si el *upgrading* es de unos pocos o de la mayoría, dependen de tres aspectos: la búsqueda de equidad, la cohesión del cluster (aglomerado) local y el desarrollo de una densidad institucional local.

En este sentido, en Bolivia, las tres experiencias institucionalizadas más importantes de desarrollo económico local o territorial, que han incorporado los conceptos arriba vertidos, con distintos alcances y modalidades son: el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Económico Rural (PADER), el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) y la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE).

La primera, el PADER, es un programa originado en el Viceministerio de Desarrollo Rural con la participación de la Cooperación Internacional (COSUDE) y que alcanzó a tener una cobertura en 53 Municipios, a través de alianzas estratégicas con otros proyectos de la Cooperación y gestiones públicas realizadas. La segunda y tercera experiencias parten de iniciativas de ONGs, tales como son el CEPAD y la AIPE, con fuerte respaldo de la sociedad civil. Con distintas modalidades se acercaron a varios Municipios, logrando resultados significativos para las comunidades locales. Estas experiencias, que se describen en el Capítulo IV con mayor detalle, hacen un aporte a la configuración de una conceptualización de DEL que pudiera ser la base para una política nacional.

En este sentido y como se mencionó anteriormente, en el país se han diseñado e implementado en los últimos años políticas públicas en consistencia con el concepto de DEL, orientadas al fomento de la producción nacional y que han logrado dinamizar la actividad económica del país. Nos referimos a:

1. *Compro Boliviano*: Esta política pública de fomento a la producción nacional, ha permitido en el último tiempo incorporar a mayor cantidad de productores en la actividad productiva, dando un impulso a la creatividad y mejora de la calidad de grandes y pequeños productores, artesanos y OECAS entre otros. Lo interesante de esta política pública es que los productores no tienen que buscar su mercado para vender sus productos sino que al ser el mercado el mismo Estado, con todas sus dependencias a nivel nacional, este prácticamente se torna en un mercado cautivo.
2. *Ferías a la Inversa*: Esta iniciativa del sector privado con apoyo del gobierno, ha activado de una manera importante al sector productivo nacional, prueba de ello es la inscripción de 1.800 participantes (productores u oferentes de servicios) inscritos sólo en la II Feria de El Alto. Un segundo gran beneficio de esta iniciativa es aquella referida a la disminución de costos de transacción en los procesos de adjudicación de las licitaciones, puesto que el tiempo transcurrido para concretar un proceso, ha disminuido de 90 días a sólo 5.
3. *Desayuno Escolar*: Esta política pública que concuerda perfectamente con los conceptos de DEL, se sustenta en los siguientes pilares: a) Fortalecimiento a la nutrición infantil; b) incentivo para la retención escolar, especialmente en áreas rurales, c) fomento a la producción local, d) aprovechamiento de productos nutritivos locales, e) dinamización del mercado interno de productos nativos.

Por otro lado, el enfoque de **Municipio Productivo**, concepto desarrollado a partir de 1997, no concuerda totalmente con la teoría de DEL, ya que si bien incorpora las diversas dimensiones en sus intervenciones, se concentra demasiado y sólo en el Municipio, olvidando que las lógicas productivas sobrepasan las jurisdicciones municipales. Debe ser por esta constatación, que a partir del año 2000, las instituciones que desarrollaron este concepto se trasladaron a aplicar y desarrollar más profundamente el concepto de cadenas de valor o cadenas productivas, el cual abarca ámbitos territoriales más amplios.

⁵⁷ Perez Sainz JP, y Y Ceciliano. Desarrollo Local y Reducción de la Pobreza en Nicaragua y Honduras. Informe temático ISS (2004).

En este sentido, en cuanto al enfoque de **Cadenas Productivas**, que si concuerda perfectamente con la teoría de DET, existen varias experiencias en Bolivia donde si se ha aplicado correctamente este enfoque, como ser todo el proceso de los Acuerdos Bolivianos de Competitividad, iniciados en el 2002, que oficializaron la creación y el funcionamiento de varias cadenas productivas en Bolivia, las pioneras en estas experiencias son la cadena de la quinua y la de la soya. Mas adelante en el Capítulo IV se hace un análisis exhaustivo sobre este tema.

III. De la política pública a la práctica institucional: lo sectorial

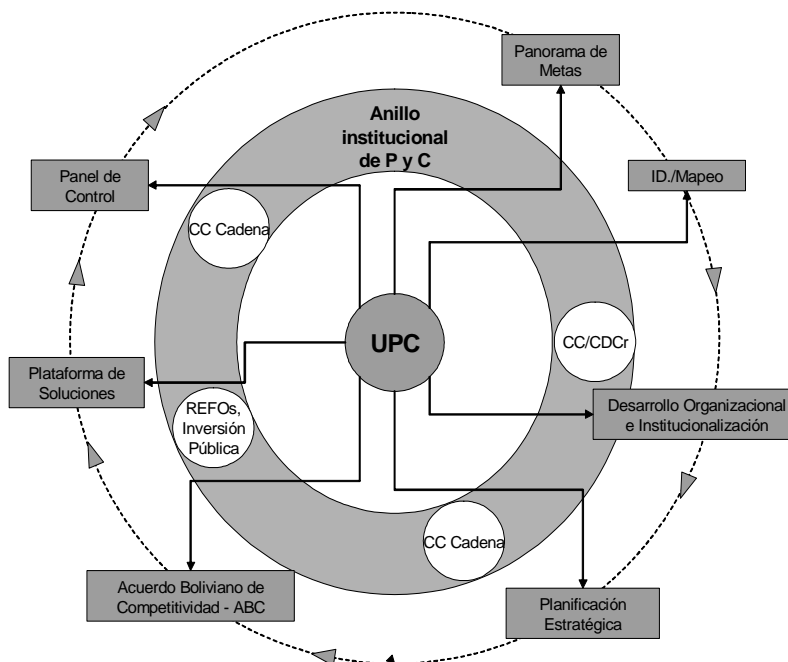
1. Gestión de la productividad y competitividad en los niveles nacionales y subnacionales

1.1 Mecanismos de Coordinación y concertación público–privada

La gestión de la productividad y competitividad tiene un ciclo que comienza en la identificación y mapeo de las cadenas productivas, hasta el monitoreo y seguimiento de los resultados de las acciones e intervenciones, que vuelven a alimentar y enriquecer la información de mapeo de las cadenas, generando un círculo o ciclo que en realidad constituye el proceso de mejoramiento de la productividad y competitividad de las cadenas. En este proceso ocupa un lugar central el anillo institucional de la productividad y competitividad a través del cual se gestionan los programas de mejora de las cadenas, mediante la combinación de servicios financieros, servicios no financieros y acciones sobre la transversalidad en la competitividad sistémica⁵⁸.

⁵⁸ Enfoque detallado en la Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH, La Paz, Bolivia (2005).

Gráfico 7
CICLO DE GESTIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETITIVIDAD

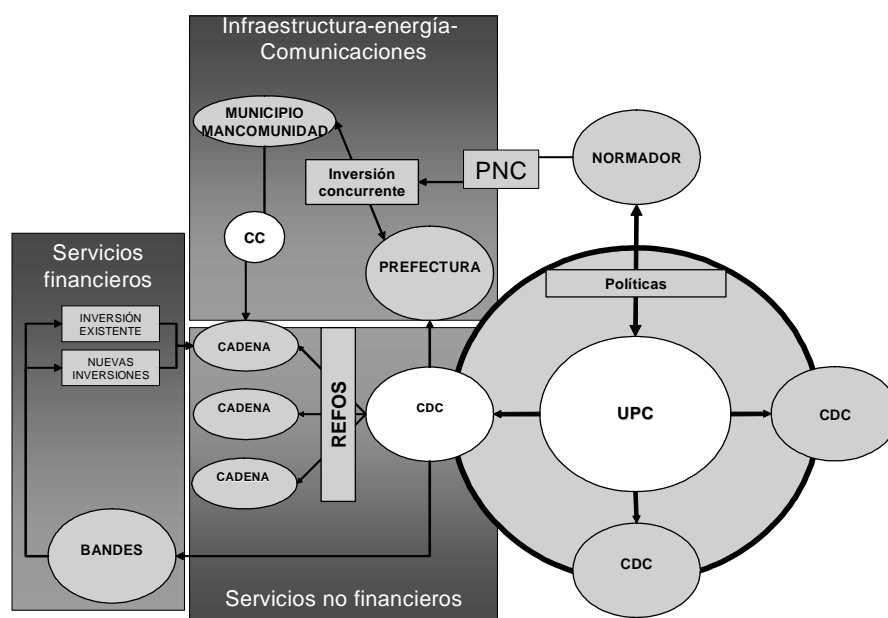


Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad MDS, MACA, MMH (2005).

Este ciclo no tiene un proceso automático y ello pone especial importancia en la tarea de Gestión de la productividad y competitividad, que requiere, en su fase inicial, de un gestor, un conductor que maneje la partitura total del ciclo y promueva las articulaciones necesarias. Este rol corresponde a la UPC, cuya tarea y presencia en el tiempo deberá tender a desaparecer, en la medida en que maduren las interacciones entre las otras instituciones del ciclo de gestión de la productividad y competitividad.

El modelo de interacción en las operaciones de gestión de la productividad y competitividad, articula los niveles macro, meso y microeconómico, alimentando con información al nivel normativo para la generación de políticas a medida de las cadenas y regiones productivas, orquestando el flujo de recursos técnicos y financieros a través de redes, y asegurando el apalancamiento de las operaciones a nivel municipal, mancomunal y departamental, a través de la inversión concurrente. Este modelo no funciona a cabalidad en todas las regiones del país que cuentan con un Consejo Departamental de Competitividad (CDC).

Gráfico 8
MODELO DE INTERACCIÓN EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD



Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad MDS, MACA, MMH (2005).

1.2 El Foro Boliviano de Competitividad

El Foro Boliviano de Competitividad⁵⁹ es el escenario público, privado y académico donde se hace posible la concertación de los mecanismos y acciones operativas, bajo responsabilidad de los sectores público, privado y académico, a través de las cuales se podrá generar esa mejora de los factores de competitividad en beneficio del sector productivo del país, sus instituciones y de la nación en su conjunto.

El Foro Boliviano de Competitividad ha brindado un especial escenario para discutir temáticas tan importantes como aquellas relacionadas al diseño de instrumentos financieros y de acceso al crédito, la innovación, formación de recursos humanos y desarrollo y transferencia de tecnología, la focalización de la inversión pública destinada a complementar los esfuerzos de la inversión proveniente del sector privado, el fortalecimiento de la oferta productiva nacional para mejorar sus condiciones de competitividad y de acceso a los mercados, y la institucionalidad público privada que debe fortalecerse para responder de forma ágil y coordinada a las necesidades de soporte que existen en las empresas del país.

El Foro Boliviano de Productividad y Competitividad (FBPC) es la instancia superior del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) y constituye el espacio de concertación público-privado de las políticas relacionadas con la productividad y competitividad. El FBPC está presidido por el Presidente de la República e integrado por los Ministros de Estado y otras autoridades del Poder Ejecutivo, representantes del Poder Legislativo, del sector privado empresarial, de organizaciones de trabajadores, de universidades e instituciones académicas y de la cooperación internacional. El FBPC será convocado una vez al año, por el Presidente de la República.

⁵⁹ Para mayor información sobre el SBPC y sus instancias operativas, ver página web de la UPC www.upc.gov.bo.

Este Foro Nacional tiene las siguientes **atribuciones**:

- Concertar la visión y la Estrategia Nacional sobre la productividad y competitividad.
- Concertar políticas y agendas anuales para el SBPC.
- Considerar el Informe Anual sobre el estado de situación y avances en materia de productividad y competitividad.
- Tomar conocimiento de la experiencia de otros países en la promoción de productividad y competitividad.

1.3 El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad

El SBPC es una instancia de concertación público-privada, de facilitación y diseño e implementación de políticas de productividad y competitividad con carácter sistémico que posee en la UPC una instancia ejecutiva que debería ser recuperada en su perspectiva de generadora de políticas públicas y aprovechada por los gobiernos en sus múltiples posibilidades.

El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), creado por DS N° 26391, tiene como objetivos:

- a) Establecer una estrategia y visión común de largo plazo sobre la promoción y fortalecimiento de la productividad y competitividad.
- b) Estudiar y recomendar políticas sobre productividad y competitividad.
- c) Dar seguimiento a las políticas y actividades relacionadas con productividad y competitividad.
- d) Coordinar los esfuerzos interinstitucionales en la implementación de políticas para trabajar como un sistema integrado.

En el marco del SBPC, los Ministerios de Desarrollo Económico, Comercio Exterior e Inversión, y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, firmaron un Convenio Multimministerial el 21 de enero de 2002, para llevar adelante el fomento y promoción de la productividad y competitividad nacional, y en su artículo tercero se define entre las atribuciones del SBPC el establecimiento de Acuerdos de Competitividad y la promoción de la firma de estos con las cadenas priorizadas. En ese marco, el SBPC ha implementado la siguiente metodología para el desarrollo de cadenas productivas.

El Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) inició su trabajo en el año 2001, concentrándose en el apoyo a productos específicos, desarrollando análisis de cadenas productivas. El enfoque de análisis de productos específicos dejó de lado las ventajas que se puede obtener al considerar sectores productivos o conglomerados de actividad (clusters). El SBPC se enfoca en sectores que ya han pasado la etapa crítica de arranque y que son líderes en el desarrollo de sus respectivos productos. La razón es que si los que ya son líderes consiguen crecer y desarrollarse consiguen arrastrar a aquellos que están en etapas anteriores de aprendizaje productivo. Este proceso de “goteo” o “trickle down” entre empresas sólo se puede dar en condiciones de producción en las que el conglomerado de productos es realmente homogéneo. Difícilmente puede operar allí donde hay unos pocos productos líderes y el resto son productos marginales. El resultado neto ha sido una mayor concentración de la riqueza.

1.4 El Comité Interinstitucional de Productividad y Competitividad

El Comité Interinstitucional de Productividad y Competitividad (CIPC) es la instancia de conducción del SBPC. El CIPC está compuesto por:

- Ministro de Desarrollo Económico⁶⁰.
- Ministro de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.
- Viceministro de Industria, Comercio y Exportaciones.
- Viceministro de Agricultura, Ganadería y Pesca.
- Un representante de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia.
- Un representante de los Pequeños Productores.
- Un representante de los Consejos Departamentales de Competitividad.

El CIPC está presidido por el Ministro de Desarrollo Económico; en caso de ausencia, lo sustituirá otro Ministro o Viceministro. A criterio del CIPC podrán participar otros Ministros y Viceministros e invitados especiales, del sector público y privado, en función del tema que se trate.

El CIPC tiene las siguientes *atribuciones*:

- Conducir las actividades para el cumplimiento de la agenda anual de productividad y competitividad.
- Considerar propuestas de políticas y presentarlas para su aprobación en el CONAPES.
- Coordinar la ejecución de políticas vinculadas a la productividad y competitividad.
- Impulsar el funcionamiento de los Consejos Departamentales de Competitividad y promover su articulación en una red nacional.
- Realizar el seguimiento y evaluación de procesos y resultados.
- Coordinar con el Comité de Acompañamiento y Seguimiento (CAS), la orientación de los recursos de la Cooperación Internacional.
- Instruir la elaboración de estudios y análisis a la UPC.
- Establecer grupos de trabajo ad-hoc.

El CIPC sostendrá reuniones ordinarias con una periodicidad bimensual y reuniones extraordinarias a solicitud de cualquiera de sus integrantes. El CIPC podrá crear grupos de trabajo, con carácter temporal, liderados por representantes del sector público y del sector privado, para tratar temas específicos y sujetos a obtener resultados concretos. Estos Grupos contarán con la asesoría técnica de la UPC.

1.5 La Unidad de Productividad y Competitividad (UPC): El brazo ejecutor del SBPC

La UPC ha sido creada como una unidad desconcentrada de análisis, estudio, asesoramiento y desarrollo de propuestas de políticas relacionadas a la productividad y competitividad nacional. Para cumplir los objetivos del SBPC, la UPC trabaja cuatro programas específicos: i) Desarrollo de Cadenas Productivas, ii) Inclusión Empresarial, iii) Creación y Fortalecimiento de Empresas, iv) Innovación y Calidad Gerencial. Adicionalmente, la UPC trabaja en cuatro programas transversales: v) Simplificación Administrativa, vi) Red Boliviana de Competitividad, vii) Matriz de Competitividad y viii) Monitoreo y Evaluación de Impacto. Por último, la UPC cuenta con un programa comunicacional: ix) Bolivia Competitiva.

De los nueve programas que maneja la UPC, dos programas fomentan, de alguna manera, la asociatividad empresarial a través de diferentes instrumentos: el Programa de Desarrollo de

⁶⁰ A partir de este nuevo Gobierno, rige una nueva Ley de Ordenamiento del Poder Ejecutivo (marzo 2006), la cual designa nuevos nombres a los antiguos Ministerios (Ver gráfico 5).

Cadenas Productivas, que revisaremos más detalladamente en el Capítulo IV y el Programa de Inclusión Empresarial, que revisaremos a continuación.

a) Programa de Inclusión Empresarial

El objetivo de este programa es promover la asociación productiva y la aglomeración de las unidades de micro y pequeña escala, para mejorar su desempeño, graduar sus operaciones, consolidar su reconocimiento legal y formalización empresarial, y facilitar su participación en las cadenas productivas.

Para alcanzar este objetivo, se han establecido dos sub-programas: el Programa Desarrollo de Proveedores y Distribuidores y el Programa Promoción para el Desarrollo de Infraestructura. El primero busca un adecuado fortalecimiento organizacional de las unidades económicas, a través de la conformación de aglomerados y el segundo pretende gestionar el desarrollo de infraestructura física, específicamente de parques industriales y zonas francas industriales.

El Programa Inclusión Empresarial ha priorizado los sectores de textiles, cueros, madera y camélidos. Hasta diciembre de 2002, se habían conformado 10 aglomerados (clusters) productivos en el sector de confecciones en La Paz, Cochabamba y El Alto, con un promedio de 60 productores cada uno, y 3 aglomerados en el sector cuero en las ciudades de La Paz y Cochabamba, con una participación de 40 productores en promedio. (Rodríguez, 2003). Al mismo tiempo, se brindó información sobre las ventajas que otorga un proceso de asociatividad y aglomeración productiva, en los Departamentos de La Paz y Cochabamba, mediante la realización de talleres y la difusión de videos de experiencias de asociatividad, así como la difusión de información sobre Cadenas Productivas llegando a 400 núcleos productivos urbanos y rurales. Por otro lado, se han llevado a cabo gestiones para apoyar la conformación del primer Parque Industrial para los aglomerados de textiles, en la ciudad de Cochabamba.

b) Programa Integral de Aprovechamiento del ATPDEA–Maquicentros

Las preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos en el marco de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), permiten que cerca de 6.500 productos queden libres de pagar aranceles en el mercado norteamericano hasta el 31 de diciembre de 2006. Con la finalidad de aprovechar esta oportunidad, el Gobierno conjuntamente con el sector privado ha diseñado un Plan de Acciones Inmediatas y de Corto Plazo, que establece medidas de estímulo para la producción destinada al mercado de Estados Unidos, así como medidas para una mejor organización de los micro y pequeños productores para encadenarse en el proceso productivo destinado a la exportación.

Este Plan está focalizado en cuatro sectores: textiles y confecciones, manufacturas de madera, manufacturas de cuero y joyería de oro. La selección de estos sectores se debe al potencial de crecimiento y a la gran cantidad de micro y pequeños productores que actualmente desarrollan actividades en estos sectores. En este sentido, se cuenta con un paquete integral de medidas cuyos componentes principales son los siguientes: i) Tratamiento impositivo, ii) Desarrollo de “maquicentros” o centro de máquinas, iii) Financiamiento para capital de operaciones, iv) Capacitación y asistencia técnica, v) Acceso a mercados, y vi) Traslado de plantas industriales de terceros países. El objetivo de estas medidas es llegar al mercado norteamericano con mayores volúmenes de exportación.

Dado a que los pedidos, de mercados como el de Estados Unidos, son muy grandes y superan la capacidad de producción de talleres individuales, se busca fomentar la formación de asociaciones de micro y pequeños productores para unir la producción de varios talleres y satisfacer la demanda interna o externa. Para esto se propone la conformación de maquicentros o centros de máquinas que son espacios físicos cubiertos (galpones) en los que trabajan micro y pequeños productores realizando trabajo de confección o de acabado. Los maquicentros concentran

a microempresarios que con su propia maquinaria se asocian con un empresario exportador grande, que ya cuenta con nichos de mercado en Estados Unidos, conformando sociedades estratégicas, generando economías de escala y expandiendo la productividad.

La ejecución de este Programa de Aprovechamiento del ATPDEA, está a cargo de la Coordinación Nacional ATPDEA, instancia dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, creada para este fin. Sin embargo, la gestión del Programa se realiza conjuntamente con otras instituciones públicas, tales como CEPROBOL, UPC, SAT y SIVEX que realizan determinadas acciones en diferentes fases del proceso. Hasta julio de 2003, existían 10 iniciativas privadas para conformar maquicentros en todo el país de los cuáles, 3 ya contaban con Planes de Negocios elaborados (2 para Cochabamba y 1 para El Alto, en el sector de textiles). En general, las iniciativas se distribuyen de la siguiente manera: 5 provienen de Cochabamba (4 en textiles y 1 en cuero), 3 de Santa Cruz (2 en textiles y 1 en madera), y 2 de la ciudad de El Alto (1 en textiles y 1 en joyería de oro).

1.6 Los Consejos Departamentales de Competitividad, CDC

Los Consejos Departamentales de Competitividad, CDCs, constituyen una instancia de coordinación, concertación y articulación para el desarrollo de actividades a nivel regional que mejoren la productividad y competitividad. Están integrados por representantes del sector público–privado–académico y buscan crear alianzas estratégicas entre los principales actores de la región que permitan lograr una visión compartida del desarrollo productivo y competitivo del departamento. Cuentan con un CCDE (Centro de Competitividad y Desarrollo Empresarial), brazo operativo que se encarga de la implementación de las políticas definidas en cada CDC.

El D.S 27567 de Fortalecimiento del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, considera a los CDCs como parte de la nueva estructura del SBPC, estableciendo su definición, composición y atribuciones. El único CDC que contaba anteriormente con Personería Jurídica es el CDC Cochabamba que fue el primero en crearse (1998).

Las principales atribuciones de los CDCs son:

- Contribuir a definir la vocación productiva departamental.
- Construir la visión estratégica sobre la productividad y competitividad de la región.
- Establecer alianzas estratégicas entre el sector público y privado.
- Promover inversiones concurrentes entre el sector público y privado.
- Integrar la Red Boliviana de Productividad y Competitividad y apoyar su funcionamiento.
- Presentar propuestas al Consejo Interinstitucional de Productividad y Competitividad.

El CDC está conformado por los siguientes miembros: *i) Del Sector Privado*: Empresarios del sector productivo y exportador, pequeños productores, representantes de las Cámaras, representantes de gremios con presencia en la región. *ii) Del Sector Público*: Prefecto, Alcaldes. *iii) Del Sector Académico*: Universidades públicas y privadas.

a) Metodología para el desarrollo de los CDC's

Para el desarrollo de los CDCs, la UPC ha seguido la siguiente metodología en todos los departamentos a excepción de Cochabamba.

- *Sensibilización e Identificación*: Esta etapa consistió en informar, sensibilizar e identificar actores claves en cada Departamento que impulsen la consolidación de los CDC. Esta etapa se desarrolló durante los meses de octubre y noviembre del 2002.

- *Conformación y Organización:* A excepción del CDC Cochabamba, los CDCs se conformaron entre Noviembre de 2002 y diciembre del 2003 a través de la firma de Acuerdos de Voluntades, Compromiso y Posesiones de los Directorios.
- *Metodología Trabajo CDCs:* Visión Regional.

El CDC debe definir clara y consensuadamente la Visión que los identifique como región y el enfoque que tienen a mediano y largo plazo. Muchos CDCs ya cuentan con su Visión definida a partir del desarrollo del Proyecto “Visión País” al amparo del Programa de Desarrollo Empresarial Boliviano, financiado por la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional–ASDI y liderizado por la Cámara de Industria, Comercio, Turismo y Servicios de Santa Cruz–CAINCO. Cada CDC cuenta con un Plan Estratégico de Competitividad, que responde a su Visión Regional. La elaboración de los Planes Estratégicos se llevó a cabo durante la gestión 2005, empleando como insumo a los Planes de Desarrollo Departamental–PDDs, elaborados por las Prefecturas de Departamento.

Cada CDC define la manera en que va a trabajar, la mayoría lo está haciendo mediante mesas de gestión, relacionadas con los temas productivos priorizados por la región. Cada mesa tiene un responsable por parte del sector privado y una contraparte del sector público que se encargan de convocar y llevar adelante reuniones periódicas, así como también, elaborar, con la colaboración de los miembros, una agenda con metas, plazos y responsables. Es importante destacar que las mesas de gestión que se han implementado en los CDCs, guardan relación con las cadenas productivas prioritarias en los departamentos, en éste sentido, la mesas de gestión han registrado importantes avances en cuanto a organización para el tratamiento de temas de logística de transporte, reducción de la burocracia que afecta la operación de los negocios, articulación de redes de servicios empresariales, entre otras.

b) Avances de los CDCs en la última gestión 2005

Entre los avances más importantes se destacan:

- Los CDCs cuentan con una persona miembro del Directorio que coordina las actividades de manera voluntaria, en la mayoría de los casos el Coordinador Ad–honorem es representante del sector privado y en algunos casos de la Prefectura.
- Los nueve CDCs han definido los sectores priorizados en cada departamento y temas transversales.
- Se ha iniciado el trabajo en varias mesas relacionadas con los sectores y temas transversales definidos, sobre todo en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Santa Cruz, La Paz, Oruro.
- Algunos CDCs participan activamente en los Comités de Competitividad de las Cadenas productivas priorizadas.
- En el caso de Beni, se han creado Consejos Provinciales.
- Todos los Consejos, han participado activamente en los Diálogos Departamentales.
- Durante la gestión 2005, se elaboraron los Planes Departamentales de Competitividad, con el apoyo de la Cooperación Sueca, en el marco del Proyecto “Visión País”, que lidera CAINCO.

Durante la gestión 2005 se implementó el proyecto “Fortalecimiento Institucional para el Fomento Productivo a Nivel Regional” (VIPFE–ACDI), destinado al fortalecimiento de los CDCs. El proyecto considera la contratación de Coordinadores y Asistentes a tiempo completo, así como la dotación de equipos (impresores, computadoras y fax) para el funcionamiento de los CCDE. Por otra parte, se está apoyando la difusión de los CDCs a través de la impresión de trípticos y afiches.

1.7 Articulación institucional de las instancias del SBPC

La articulación institucional de las instancias del SBPC (CIPC, Consejos sectoriales, instituciones públicas y privadas, etc.) se da en el proceso de implementación de la estrategia de desarrollo. Se deben considerar dos niveles de articulación: la política y la operativa. A nivel de políticas, la UPC juega el papel de bisagra entre el nivel normativo y el operativo. De un lado recoge de los CDCs y de instancias como el CIPC y el Foro información y demandas que requieran de la formulación de políticas de los niveles meso y micro, y sirve de correa de formalización y transmisión de las mismas a los ministerios correspondientes y a UDAPE. De otro lado funciona como transmisor de las políticas públicas al nivel operativo. En este nivel, se establece un puente de articulación entre los CDCs, que operan básicamente como empaquetadores de demanda y las REFOS sectoriales correspondientes, jugando además un papel de promotor facilitador. La estructura actual de las REFOS es todavía una propuesta del Ministerio de Desarrollo Económico, o recientemente nombrado Ministerio de Producción y Microempresa.

Como se puede observar, la trayectoria de la UPC de los últimos 5 años le permite ya operar en ambos niveles: el normativo y el operativo, convirtiéndose en la práctica—con muchas falencias todavía—en la instancia adecuada para coordinar todos los temas referidos a la productividad y competitividad con las políticas sectoriales productivas existentes en el país.

2. Políticas sectoriales de productividad y competitividad

2.1 Estructura productiva boliviana

La estructura productiva boliviana se caracteriza por una notoria heterogeneidad estructural signada por la presencia de miles de unidades de pequeña escala, con bajos grados de capitalización, elevado rezago tecnológico y organizativo, baja productividad e ingresos, que conviven con unidades de mayor tamaño con altas dotaciones de capital y acceso a tecnología. Esa convivencia implica también el establecimiento de relaciones de diversa naturaleza entre los distintos segmentos. Las empresas grandes, en promedio, tienen una productividad laboral 24 veces mayor que los establecimientos micro y pequeños, pero solamente generan el 9% del empleo nacional, a diferencia del 83% generado por las unidades productivas micro y pequeñas.

Cuadro 6
ESTRUCTURA DEL PRODUCTO Y EL EMPLEO SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESAS, 1999

Tamaño	Número de Empresas	PIB 1999 (millones \$US)	Participación %	Empleo (miles)	Participación %	Productividad Laboral Media \$US	Trabajadores calificados % ^a
Micro empresa (1 a 9)	402.383	2.124	25,52	2.984	83,12	712	23,1
Pequeña empresa (10 a 19)	11.095	228	2,74	170	4,74	1.338	64,2
Mediana empresa (20 a 49)	3.550	279	3,35	123	3,43	2.270	66,0
Gran empresa (50 y más)	1.079	5.438	65,34	312	8,71	17.405	80,0
Ajuste por imputación				253			3,4
TOTAL	418.107	8.323	100	3.589	100	2.319	31,7

Fuente: ENDI (2005) sobre la base de Ministerio de Trabajo y Microempresa 2001; UDAPE, 2003; Nisttahusz, 2002.

^a Trabajadores con 10 o más años de educación.

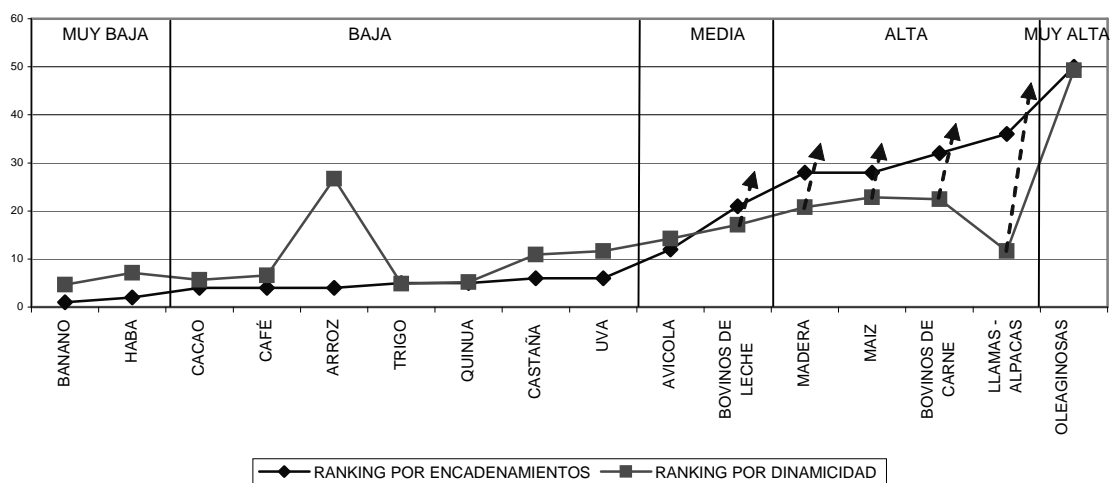
Esta polarización constituye un significativo obstáculo al crecimiento con redistribución, que a su vez influye en el deterioro de la capacidad de generación de empleo estable. Según las estadísticas oficiales, en 2002, el 64,3% de la población vivía bajo la línea de la pobreza, y el 36,7% vivía en la pobreza extrema, la mayoría de la cual se encontraba en áreas rurales (INE, 2005).

La estructura productiva boliviana presenta actores económicos con tres velocidades: informales: de baja productividad y con escasa oportunidad de exportación; formales: medianas y pequeñas con dificultades de acceso a recursos y a servicios de desarrollo empresarial para elevar sus niveles de competitividad o, más bien, para mejorar su capacidad de competir en los mercados abiertos; y grandes: con productividad cercana a la frontera, sin embargo, muchas veces con escaso encadenamiento al aparato industrial existente y con baja generación de innovación tecnológica. Con esta estructura heterogénea de la producción, el PIB real creció a un ritmo mucho más lento que durante 1993–98. Durante 1999–04, el crecimiento del PIB real, en promedio, fue bajo (2,2%) y experimentó variaciones, mejorando paulatinamente desde 2002. En 2004, la tasa de crecimiento llegó a su nivel más alto 3,6% como consecuencia de un contexto económico mundial favorable. Durante 1999–04, el PIB per cápita en dólares americanos decreció de 1.005 dólares en 1999 a 950 dólares en 2004. El crecimiento del PIB per cápita en términos reales cayó a un promedio anual del -0,1% durante el mismo período.

2.2 Políticas de productividad y competitividad en el Sector Agropecuario

Las políticas de productividad y competitividad en el sector agropecuario se levantan sobre los resultados de la priorización de cadenas agroproductivas por dinamicidad y encadenamientos. De acuerdo a ello, el contenido principal de las políticas debe orientarse a elevar la dinamicidad de las cadenas de Llamas–Alpacas, Bovinos de carne, Maíz, y Madera, por su capacidad de encadenamiento hacia delante con el sector industrial, y por ende, su capacidad de motorizar el ingreso y el empleo.

Gráfico 9
ESQUEMA DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROPECUARIO

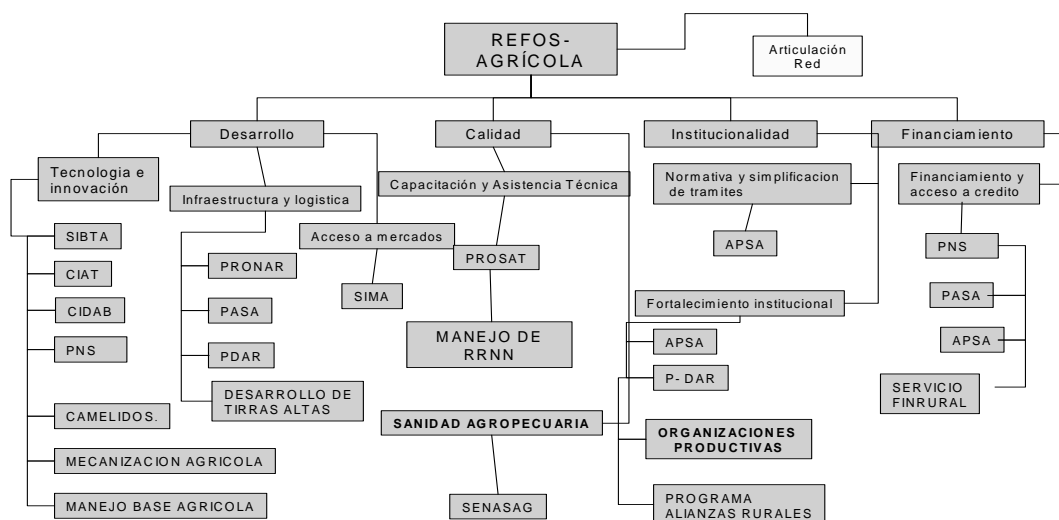


Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad (2005) sobre la base de información del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.

En segundo lugar, deben orientarse a mejorar la dinamicidad de las cadenas de menor jerarquía en la escala de prioridades, procurando promover mayores encadenamientos con el sector industrial. La promoción de dinamicidad tiene dos componentes principales: el apoyo a las iniciativas existentes, y la promoción de nuevas inversiones. Estos componentes requieren del despliegue de intervenciones combinadas en materia de servicios financieros y no financieros y de una conexión fluida con los sectores transversales de infraestructura, energía y comunicaciones, que deben contribuir con la elevación de la competitividad sistémica de las cadenas agroproductivas.

Las políticas proponen la organización de un mecanismo de coordinación de servicios a través de la Red Institucional de Fomento Productivo y Promoción de Exportaciones, denominada “REFOS”, que se la aprecia en el Gráfico 9.

Gráfico 10
RED INSTITUCIONAL DE FOMENTO PRODUCTIVO Y PROMOCION DE EXPORTACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad MDS, MACA, MMH (2005).

a) Red de demanda

La red de demanda está constituida por los CDCs de los departamentos comprometidos en cada cadena, que integran a los principales actores del sector privado. Incluye también a los municipios, para la integración de los programas de Desarrollo Económico Local (DEL), y comprende al conjunto de los empresarios de cada cadena. Su rol, a través de las instancias como los CDC y los Programas de Desarrollo Regional Mancomunitario (PDRM) es el empaquetamiento de la demanda, para acceder a los recursos disponibles en los niveles meso y micro. En el Cuadro siguiente se puede apreciar la Red de demanda del sector agropecuario:

Cuadro 7
COMPONENTES DE LA RED DE DEMANDA DEL SECTOR AGROPECUARIO
(Expresado en unidades)

Grupos	Cadenas	Ajuste Programático – RBC			
		Red demanda			
		CDC	Municipios DEL	Establecimientos (UPC)	Empleados (MACA)
	Total agropecuario				546 737
Muy alta	Oleaginosas	Santa Cruz	15		91 363
	Arroz				74 094
Alta	Maíz	Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz	62		134 493
	Bovinos de carne	Santa Cruz, Beni, Tarija	66		26 792
	Madera	La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Potosí, Tarija, Santa Cruz, Beni, Pando	120		50 000
	Bovinos de leche	La Paz, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Tarija, Santa Cruz	49		34 000
Media	Avícola	Chuquisaca, Cochabamba, Tarija, Santa Cruz	62		14 341
	Uva	Chuquisaca, Tarija	9		4 580
	Llamas-alcapas	La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí	126		6 032
	Castaña	La Paz, Beni, Pando	19		22 000
	Palmito	Cochabamba, Santa Cruz, Beni	8		2 366
Baja	Haba	Chuquisaca, Potosí	40		13 280
	Café				14 676
	Cacao				3 402
	Quinoa	Oruro, Potosí	13		8 045
	Trigo	Chuquisaca, Cochabamba, Potosí, Tarija, Santa Cruz	63		34 613
Muy baja	Ajo	Chuquisaca, Potosí, Tarija	5		1 326
	Banano	La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni	19		11 333

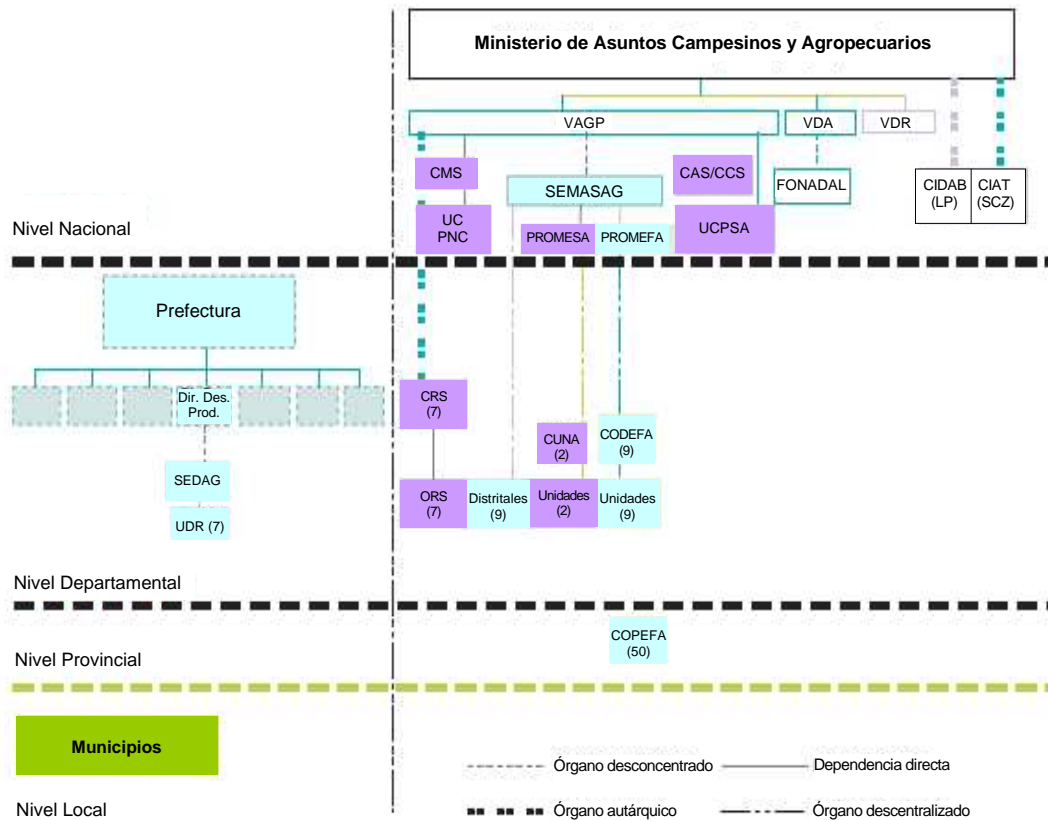
Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad MDS, MACA, MMH (2005), sobre la base de información del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y la Unidad de Productividad y Competitividad.

b) Programas y proyectos priorizados por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura (MACA)⁶¹

Como bien ilustra el Gráfico 10, el sector agropecuario puede ser clasificado en 4 niveles territoriales: Nacional, Departamental, Provincial y Local. En el nivel nacional, se identifica al Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) con los siguientes tres Viceministerios: a) Viceministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (VAGP); b) Viceministerio de Desarrollo Alternativo (VDA) y c) Viceministerio de Desarrollo Rural (VDR). Las atribuciones otorgadas a cada uno de los Viceministerios se enmarcan en proponer políticas, reglamentos e instructivos para el desarrollo y mejora del sector en todos sus ámbitos (agricultura, ganadería, pesca, desarrollo rural, riego y desarrollo alternativo y sustitutivo de la hoja de coca), además de promover la inversión e investigación en el sector en todos los niveles territoriales.

⁶¹ A partir de la LOPE vigente desde marzo de 2006, la denominación del MACA ha cambiado a Ministerio de Desarrollo Rural y Agropecuaria y Medio Ambiente.

Gráfico 11
ORGANIGRAMA DEL SECTOR AGROPECUARIO EN CUATRO NIVELES DEL ESTADO



⁹ Como se vio anteriormente a través del artículo 101 de la CPE, el Ministerio es responsable de los actos de la administración en sus respectivos ramos.

Fuente: Czerniewicz N., Desconcentración Territorial de los Sectores, UDAP II (2005).

El desarrollo de cadenas será financiado a través de los programas y proyectos del MACA que presentan un carácter estratégico desde el enfoque de encadenamiento. En el Anexo 3 se expone la programación y ejecución de financiamiento a detalle en el período 1999-2011 de estos programas. Los programas y proyectos sectoriales que cuentan con componentes y recursos que pueden ser canalizados para apoyar a estas cadenas son:

- Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG).
- Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA).
- Programa Nacional de Semillas (PNS).
- Programa de Riego.
- Proyecto piloto sector Camélidos.
- Proyecto de Desarrollo de los Camélidos en el Altiplano de Bolivia.
- Proyecto de servicios de asistencia técnica para pequeños productores (PROSAT).
- Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA).
- Apoyo Programático al Sector Agropecuario (APSA).

- Programa Apoyo Productivo Rural.
- Proyecto de Alianzas Rurales.
- Programa de Mecanización Agrícola para el Desarrollo Rural.
- Programa de Desarrollo de las Tierras Altas de Bolivia.
- Sistema de Inteligencia de Mercados Agropecuarios.
- Programa de Fortalecimiento a las Organizaciones Productivas.
- Programa de desarrollo de servicios financieros rurales.
- Sistema de monitoreo y evaluación de programas y proyectos de DAR.
- Programa Nacional de aprovechamiento y manejo de la base productiva (Suelo, Agua y Cobertura Vegetal).
- Programa de asistencia técnica y capacitación en el manejo de los recursos naturales suelo, agua y fertilidad (AT&C–fertilidad).

Como se puede observar, los diversos proyectos y programas que se han creado para implementar la actual política agropecuaria. A lo largo de varias décadas, esta política ha sido siempre tema de debate nacional, incorporando distintos enfoques, desde los más paternalistas y asistencialistas de los años '60, hasta los más progresistas, como lo es la ENDAR en la actualidad.

En este sentido y en consecuencia con los postulados del Desarrollo Económico Territorial, la actual estrategia sectorial agropecuaria incorpora un enfoque integrador de múltiples dimensiones: económica, social, política y cultural–identitaria. Así también la ENDAR considera al actor rural en un plano mucho más amplio que el de simple productor, incorporando a los prestadores de servicios (transporte, comercialización y distribución, etc.) como actores fundamentales para el desarrollo rural en el país.

El presente desafío es generar valor agregado, es decir, pasar de una orientación de producción agropecuaria doméstica a una producción orientada a los mercados internacionales, brindando de esta manera mejores ingresos y empleos a los campesinos. Esta es precisamente la orientación que tienen las cadenas agroproductivas que serán tratadas posteriormente en detalle en el Capítulo IV, cuando analicemos la unión entre lo sectorial y lo territorial. Algunos ejemplos exitosos de cadenas productivas en la actualidad son la Cadena de la Quinoa y la Cadena de Camélidos, como se puede observar en los cuadros anteriormente citados.

2.3 Políticas de productividad y competitividad en el sector turismo

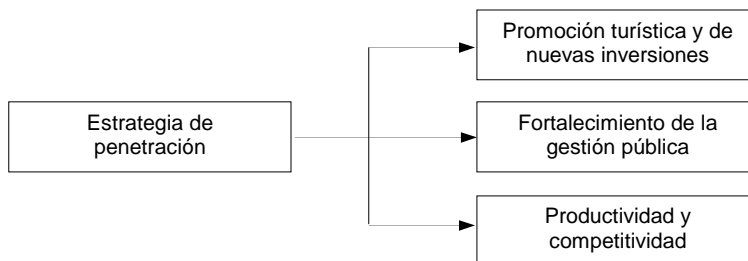
a) Estrategia de productividad y competitividad del sector turismo

Además de la valoración de las zonas prioritarias de desarrollo turístico, dos características tienen un valor significativo para la formulación de la Estrategia de Productividad y Competitividad del sector Turismo. De una parte, una operación intensiva, a través de las agencias que operan en destino, podría promover el turismo local en las áreas de mayor afluencia de turismo externo, como Salar–Lagunas, Cordillera real y Madidi, lo que significaría un cambio importante en la escala de operaciones en estas localidades, que elevaría el nivel de atracción a inversiones privadas en estas áreas. Del mismo modo, la promoción turística internacional de las regiones actualmente más especializadas en turismo local como Sucre–Potosí, Misiones Jesuíticas, Trópico de Cochabamba y Triángulo Amazónico, podría contribuir a la cualificación y ampliación de la oferta de servicios en estas regiones.

La estrategia, en ambos casos es de penetración de mercados, por lo que sus componentes principales estarán relacionados con el mejoramiento de la productividad, calidad y con la promoción de

nuevas inversiones. Sin embargo, el desarrollo de la actividad turística requiere particularmente de la participación del Estado, por sus considerables exigencias respecto a infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, y por la indispensable contribución municipal en el mantenimiento y desarrollo de atractivos y circuitos. La todavía poca madurez pública, sobre todo en este último aspecto, requiere la introducción de mejoras, por lo que el fortalecimiento de la gestión pública es indispensable.

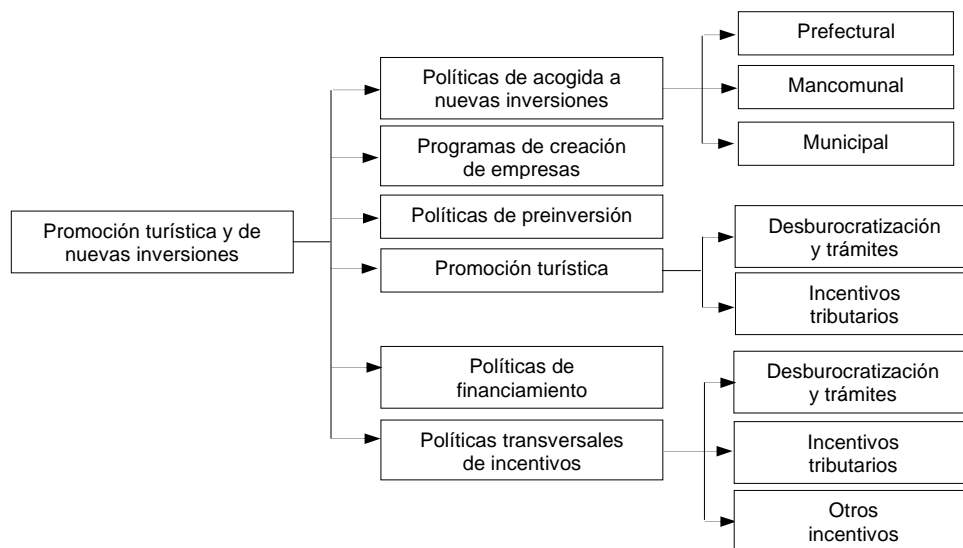
Gráfico 12
ESTRATEGIA DE PENETRACIÓN DEL SECTOR TURISMO



Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA,MMH (2005).

El componente de promoción turística y de nuevas inversiones implica el despliegue de acciones en los siguientes niveles:

Gráfico 13
COMPONENTE DE PROMOCIÓN TURÍSTICA Y DE NUEVAS INVERSIONES EN EL SECTOR TURISMO



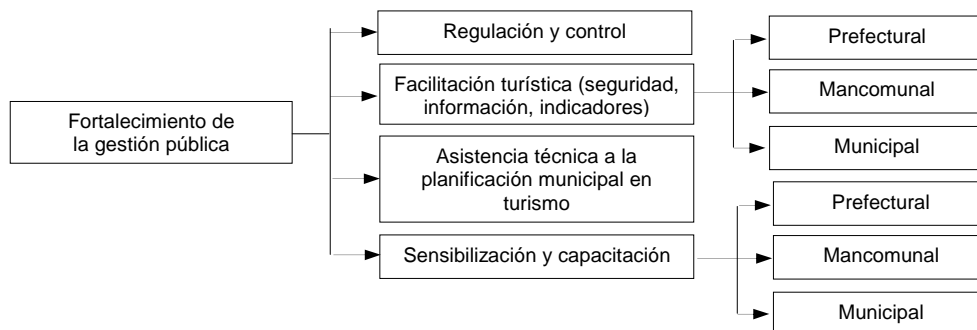
Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH (2005).

Se requiere el desarrollo de nuevas políticas de acogida a escala departamental, con fuerte participación e involucramiento de las mancomunidades de municipios y los municipios donde se ubican los principales sitios y circuitos turísticos. Apoyar y complementar la preinversión en turismo, a través de la realización de estudios regionales de factibilidad para iniciativas de distinta escala, constituye una pieza estratégica en la atracción de capitales al turismo, sobre todo de

pequeña y mediana escala. Este tipo de iniciativa debe contribuir a mejorar la eficiencia de las intervenciones en materia de creación de empresas.

El componente de fortalecimiento de la gestión pública comprende los siguientes aspectos:

Gráfico 14
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL SECTOR TURISMO

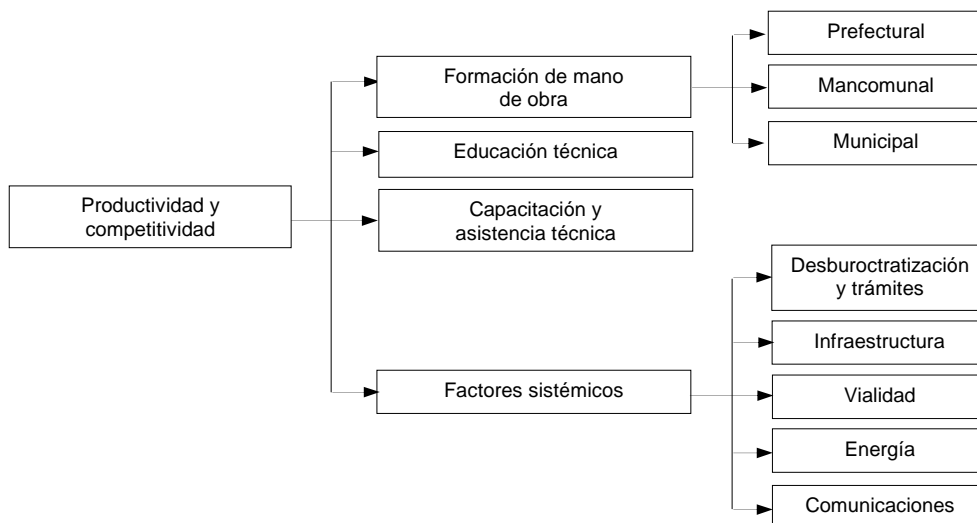


Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH (2005).

El componente de productividad y competitividad implica el despliegue de acciones en los siguientes niveles, como se lo puede apreciar en el Gráfico 14:

- Niveles prefectural, mancomunal y municipal, involucrados en la formación de mano de obra.
- Educación Técnica, para la formación de recursos humanos.
- Capacitación y asistencia técnica a los recursos humanos calificados.
- Factores sistémicos, para facilitar la simplificación de trámites, fortalecimiento de infraestructura, vialidad, energía y telecomunicaciones.

Gráfico 15
COMPONENTE DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR TURISMO



Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH (2005).

Estos componentes requieren del despliegue de intervenciones combinadas en materia de servicios financieros y no financieros y de una conexión fluida del sector turismo con los sectores transversales de infraestructura, energía y comunicaciones, que deben contribuir con la elevación de la competitividad sistémica de los sitios turísticos. Las políticas proponen la organización de un mecanismo de coordinación de servicios a través de la red REFOS.

b) Red de demanda

La red de demanda está constituida por los CDCs de los departamentos comprometidos en cada cadena, que integran a los principales actores del sector privado. Incluye también a los municipios, para la integración de los programas de Desarrollo Económico Local (DEL), y comprende al conjunto de los empresarios de cada cadena y la correspondiente generación de empleo. Su rol, a través de las instancias como los CDC y los Programas de Desarrollo Regional Mancomunitario (PDRM) es el empaquetamiento de la demanda, para acceder a los recursos disponibles en los niveles meso y micro.

Cuadro 8
COMPONENTES DE LA RED DE DEMANDA DEL SECTOR TURISMO
(Expresado en unidades)

Grupos	Cadenas	Red demanda			
		CDC	Municipios DEL	Establecimientos (UPC)	Empleados (MACA)
	Total turismo			916	3 626
Muy alta	Salar de Uyuni, Lagunas	Potosí	11	53	159
	Lago Titicaca	La Paz	16	62	310
Alta	Cordillera real ^a	La Paz	24	192	576
	Sucre, Potosí	Chuquisaca, Potosí	7	128	640
Media	Trópico de Cochabamba ^b	Cochabamba	8	94	376
	Madidi y Región	La Paz, Beni	8	17	85
	Oruro	Oruro	15	73	292
	Misiones Jesuíticas ^c	Santa Cruz	11	160	640
	Triángulo amazónico	Beni, Pando, La Paz	6	42	168
Baja	Chaco	Tarija, Santa Cruz	18	54	216
	Trinidad	Beni	5	18	72
Muy baja	Pantanal	Santa Cruz	3	23	92

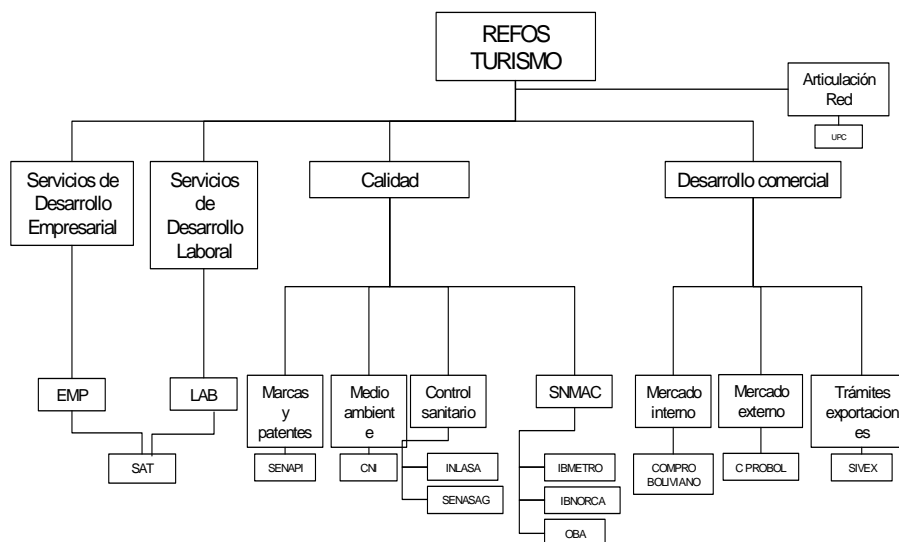
Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH (2005).

^a Incluye todos los operadores (agencias de viaje) de La Paz.

^b Incluye todos los operadores de Cochabamba.

^c Incluye todos los operadores de Santa Cruz.

Gráfico 16
RED DE FOMENTO PRODUCTIVO Y DE EXPORTACIONES DEL SECTOR TURISMO



Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad, MDS, MACA, MMH (2005).

Las políticas dirigidas hacia el turismo, constituyen el resultado de la articulación entre los niveles meso y micro, para mejorar la productividad y competitividad del sector y atender la demanda existente en el mercado turístico externo y el mercado interno, deben expresarse a través de programas dirigidos a cada zona prioritaria de desarrollo turístico. Las políticas dirigidas a atender las necesidades del sector, se expresarán en programas facilitadores de un desarrollo sostenible y competitivo, y los programas se expresarán en proyectos específicos para su implementación.

c) Componentes programáticos del sector turismo

Los programas estratégicos identificados para el sector son los siguientes:

1. Infraestructura de acceso, servicios básicos, energía y telecomunicaciones, a través de los programas sectoriales de desarrollo rural en ejecución del Ministerio de Servicios y Obras Públicas y de las Prefecturas.
2. Capacitación empresarial y laboral, a través del Servicio de Asistencia Técnica (SAT) u otra institución que preste estos servicios.
3. Promoción para Turismo Interno, a través del Programa de desarrollo del Mercado interno (PDMI).
4. Promoción turística internacional a través de PROBOTUR y CEPROBOL.
5. Fortalecimiento de la gestión turística pública, a través de programas de desarrollo de políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Económico.
6. Desarrollo de Mercados a través de la identificación de Zonas Prioritarias de Desarrollo Turístico (ZPDT) y de Organizaciones de Gestión de Destinos (OGDs).

d) Componentes transversales del sector turismo

Los componentes transversales que concentran ofertas y demandas en infraestructura, energía y telecomunicaciones que actualmente cruzan con los sitios turísticos son los siguientes:

Cuadro 9
COMPONENTES TRANSVERSALES DEL SECTOR TURISMO

(Expresado en dólares americanos)

Grupos	Cadenas	Transversales		
		Infraestructura	Energía	Telecomunicaciones
	Total turismo	120 000 000	2 113 860	3 335 268
Muy alta	Salar de Uyuni, Lagunas	89 000 000		
	Lago Titicaca			327 744
Alta	Cordillera real ^a		1 371 911	218 496
	Sucre, Potosí			651 147
Media	Trópico de Cochabamba ^b			83 160
	Madidi y Región			145 664
	Oruro			957 536
	Misiones Jesuíticas ^c			
	Triángulo amazónico	31 000 000		72 832
Baja	Chaco		741 949	878 689
	Trinidad			
Muy baja	Pantanal			

Fuente: Estrategia Nacional de Productividad y Competitividad (2005) sobre la base de información del Ministerio de Servicios y Obras Públicas y el Viceministerio de Turismo.

^a Incluye todos los operadores (agencias de viaje) de La Paz.

^b Incluye todos los operadores de Cochabamba.

^c Incluye todos los operadores de Santa Cruz.

Como se puede observar, la Política sectorial de Turismo agrupa en sus componentes transversales a tres sectores fundamentales para el desarrollo económico territorial: Infraestructura, Energía y Telecomunicaciones. Por este motivo, se eligió para este estudio describir la política sectorial de turismo, como un ejemplo dentro de las políticas sectoriales favorables al DET, ya que como lo demuestran las estadísticas, el turismo es además un sector de la economía multiplicador de empleos e ingresos, sobretodo en aquellas áreas donde radican la mayoría de sus servicios. Este es el caso de varias regiones de Bolivia, donde el turismo se ha convertido en el principal ingreso para las comunidades peri-urbanas y rurales, como uno de los mejores ejemplos se puede citar el Salar de Uyuni en Potosí, ubicado, en una de las regiones más pobres del país, pero que actualmente recibe la mayor afluencia turística de todo Bolivia.

En octubre de 2004, el Viceministerio de Turismo, apoyado por el gobierno nacional y la Prefectura de Potosí, realizó un lanzamiento internacional del Salar de Uyuni, realzando sus características únicas en el planeta, acompañado de un interesante despliegue de gigantes globos aerostáticos y el típico colorido del folklore boliviano. Gracias a las tecnologías de comunicación, este evento se mostró evidentemente en todas partes del mundo, brindando una promoción importante para el lugar. Lo lamentable hasta la fecha es no contar con una política sostenible de turismo en el país, la cual se convierta en política de Estado y no sea simplemente un discurso bonito para inauguraciones de nuevos atractivos turísticos.

3. Competencias subnacionales: en nivel departamental y municipal

3.1 Descentralización vs. desconcentración

Cuando se hace un análisis de la estructura administrativa del Estado, se debe tener presente las diferencias existentes entre descentralización y desconcentración, ya que estas diferentes formas de

administración interna de un Estado responden a distintos puntos de vista organizacionales. (Czerniewicz, 2005).

Para clasificar a un sistema *descentralizado* se requiere de varios elementos:

- a) Que exista una transferencia definitiva de competencias a una entidad independiente del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.
- b) Que dicha entidad tenga personalidad jurídica propia, es decir que pueda ser sujeta a adquirir derechos y contraer obligaciones por sí sola; y
- c) Que la entidad descentralizada tenga patrimonio propio.

Si se consideran los elementos señalados, la Ley de Descentralización Administrativa en Bolivia no podría ser considerada como tal, ya que dicha norma tan sólo desconcentra funciones del Poder Ejecutivo a las Prefecturas del Departamento. A este efecto la *desconcentración* “consiste en que el órgano central atribuye competencias y facultades de decisión limitadas a órganos ubicados en otros distritos territoriales, cuyos titulares son nombrados por y dependen directamente de aquél” (Dermizaki, 1999).

En este sentido, el modelo de descentralización constitucionalmente establecido en Bolivia tiene otras características, como ser:

- a) Inexistencia de transferencia definitiva de competencias a una entidad independiente, ya que dichas competencias (por mandato constitucional) son de responsabilidad exclusiva del ministro del sector.
- b) Personalidad jurídica de las prefecturas se enmarca dentro de la personalidad jurídica estatal.
- c) Existe patrimonio propio de las entidades descentralizadas.

Otra limitante significativa dentro de la legislación boliviana respecto a la promoción económica local es la restricción legal sobre las competencias municipales. Actualmente no existe posibilidad legal para que los recursos públicos puedan dirigirse directamente a los productores con un enfoque de desarrollo económico local (Ley SAFCO). No existe correlación lógica entre la Ley de Participación Popular y la nueva Ley de Inversiones.

La revisión de la normativa vigente para la promoción del desarrollo económico local y regional muestra que las responsabilidades asignadas a los municipios y prefecturas son todavía ambiguas en el nivel municipal, mientras que son más precisas en el nivel departamental. Pese a ello, en la práctica cuando se revisa el estado de cumplimiento de las funciones encomendadas se evidencia que éste ha sido heterogéneo.

La posible defensa que asuma el nivel local, es también riesgosa. Es posible que se retraiga sobre su condición autónoma y en ese marco legal quiera resolver los conflictos que pudieran presentarse. En esta línea, existe una evidente invasión de competencias municipales por parte de las Prefecturas, que han asumido inversiones en infraestructura de saneamiento básico rural, electrificación rural, infraestructura de salud y educación y en algunos casos equipamiento, obras de micro riego, etc. El argumento de los Prefectos que así lo hicieron, es que respondieron a demandas de las comunidades beneficiadas y que se trataba de inversiones en municipio muy pobres y de pocos recursos. Lo llamativo del caso es que estas inversiones siempre fueron acompañadas de alto componente de propaganda política oficial.

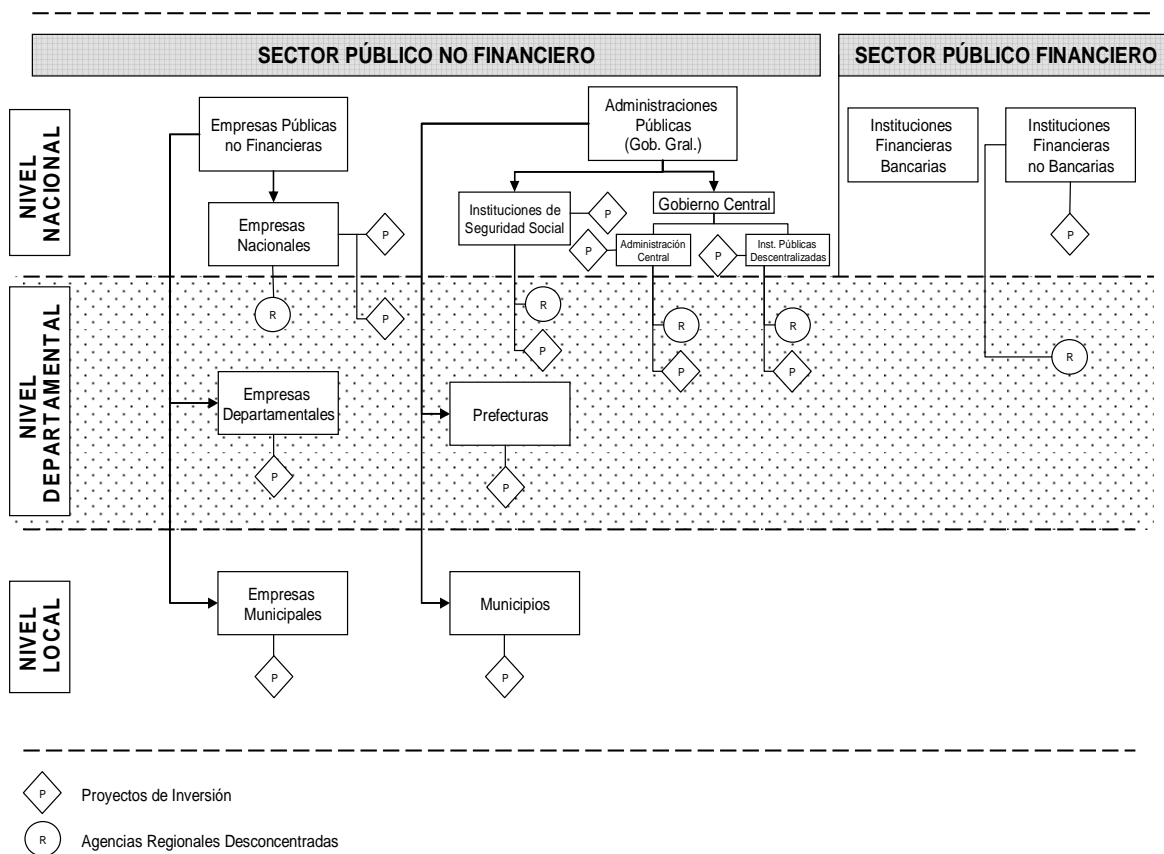
Un último tema en este orden, es el relacionado con algo que se abordará posteriormente en el Capítulo IV: la metodología de la planificación participativa. En el marco de la descentralización administrativa, este tipo de metodología se debe someter a mayores pruebas que las que tuvo hasta

hoy en el ámbito local. Es posible que sea necesario pensar, y no en un plazo muy largo, en una normativa metodológica que si bien resalte los valores de la participación ciudadana en la identificación de sus necesidades, también incorpore elementos de planificación estratégica que no pueden visualizarse desde un punto de vista estrictamente comunitario. Esto debe llevar a reflexionar sobre la necesidad de adecuar estos sistemas: el de planificación y el de inversión pública a la realidad del desarrollo sostenible, de la integralidad, de la participación popular y de la descentralización administrativa.

3.2 Organización de instituciones del Estado en los tres niveles

En el siguiente Gráfico 17 se puede apreciar que las entidades que representan al Estado territorialmente son las prefecturas departamentales y los municipios. Así mismo, se observa la presencia de empresas no financieras que actúan en estos dos ámbitos. Para el nivel departamental se tiene registrado el funcionamiento de dos empresas: la Empresa Tarijeña del Gas y la Empresa Misicuni de Cochabamba (de abducción de aguas). Para el caso de los Municipios se puede notar la presencia de empresas municipales de agua potable y alcantarillado en las capitales de departamento: La Paz, Oruro, Potosí, Sucre y Cochabamba.

Gráfico 17
ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO A NIVEL DEPARTAMENTAL



Fuente: Tomado de Villarroel (2005a).

a) Institucionalización de funcionarios para las prefecturas y municipios

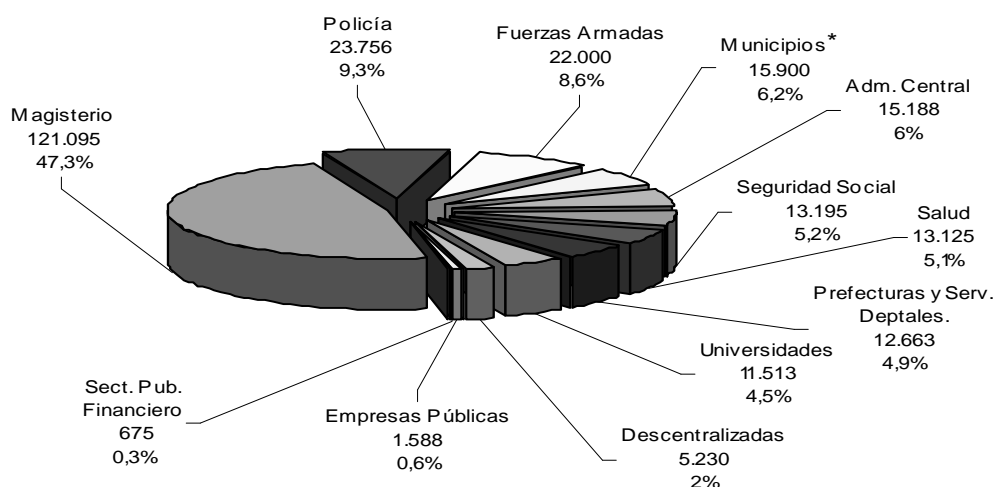
La Ley 2028 de 1999 incluye el marco normativo básico para la institucionalización de cargos en el nivel municipal. A la fecha, a rigor, no se ha logrado institucionalizar ningún cargo bajo esta normativa en los 327 municipios existentes en el país. El municipio de la ciudad de La Paz es el que más esfuerzos ha hecho para aplicar esta normativa, sin embargo tampoco ha logrado su objetivo dada la alta rotación de personal que se presenta en esta institución, situación que se replica en los distintos municipios del país.

Bajo el Estatuto del Funcionario Público, contemplado en la Ley 2027 de 1999, en las prefecturas se han institucionalizado 476 funcionarios de los cuales 404 corresponden a los SEDUCAS y las Direcciones Distritales, y 72 corresponden a la estructura de las prefecturas hasta la gestión 2004. La alta rotación de personal que se presenta en esta instancia gubernamental del Estado también se constituye en la principal dificultad para avanzar en el proceso de institucionalización de los cargos. Cabe destacar que hay otros 2022 funcionarios institucionalizados bajo el Estatuto del Funcionario Público, en el nivel nacional y en las diferentes oficinas regionales fuera de las estructuras prefecturales.

b) Distribución de Recursos Humanos por sectores en los tres niveles del Estado

En el Gráfico siguiente podemos observar que los Recursos Humanos de la administración pública del Estado boliviano siguen concentrados en la administración central, siendo el Magisterio, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, los sectores que concentran el 65% de esta composición.

Gráfico 18
RECURSOS HUMANOS DISPONIBLES EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL POR SECTOR



Fuente: Villarroel, (2005) Estadísticas de empleo en el sector público boliviano. UDAP-UCAC, La Paz, Bolivia.

En contraste con lo anterior, se observa que los niveles prefectural y municipal sólo acogen al 11% de los funcionarios públicos, inscritos en planillas, aspecto que se prevé vaya revirtiéndose paulatinamente, hasta que el proceso de autonomías departamentales vaya consolidando la institucionalización de estas instancias gubernamentales.

3.3 Sistemas de planificación del desarrollo en los tres niveles del Estado

En la actualidad, es sobre esta estructura organizativa y de financiamiento que se realiza la gestión del sector público en Bolivia. Las tareas de planificación, organización, ejecución y control de las actividades y acciones del Estado, se encuentran orientadas y normadas por los Sistemas Nacionales de Planificación (SISPLAN) e Inversión Pública (SNIP), y por la Ley 1.178 de Administración y Control Gubernamentales (Ley SAFCO). Los sistemas nacionales de planificación e inversión pública son un conjunto de normas, procedimientos y metodologías, que se aplican a nivel nacional, departamental y municipal, para la elaboración de planes, políticas y proyectos de inversión pública dirigidos a lograr el desarrollo económico y social del país.

Las Normas Básicas de Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), vigentes desde julio de 1996, regulan la elaboración del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES). De la misma manera, se ha promulgado la reglamentación de Planificación para el Nivel Departamental y la Planificación Participativa Municipal, que establecen los procesos de elaboración de los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES), así como los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) respectivamente, debiendo ser estos participativos y concertados con la sociedad civil. (Rodríguez, 2003).

El PDDES es un instrumento para la gestión del desarrollo departamental, que define los objetivos estratégicos y las políticas, programas y proyectos prioritarios para lograr el desarrollo económico y social del Departamento, asimismo orienta la asignación sistemática de los medios y recursos disponibles en función de los objetivos de desarrollo planteados.

De la misma forma, el PDM constituye el instrumento más importante de la gestión municipal en el mediano plazo, ya que orienta la definición y aplicación de políticas de desarrollo y de proyectos de inversión pública municipales, y ordena y dirige la asignación de los recursos hacia los requerimientos locales definidos en el proceso de planificación municipal. En efecto, la Planificación Participativa Municipal es un proceso político colectivo que promueve la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la identificación de demandas, la formulación de programas y proyectos públicos, y las decisiones de destino y uso de los recursos municipales.

La lógica formal de distribución de los recursos fiscales a nivel municipal asume que los actores políticos—partidos políticos, políticos electos—y la sociedad civil—Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) que representan los intereses locales y los Comités de Vigilancia que constituyen mecanismos de control social—interactúan en un lugar de encuentro deliberativo donde sostienen y defienden razones públicas que generan decisiones orientadas al bien común⁶².

En teoría, la articulación del proceso de planificación nacional, departamental y municipal se realiza de arriba hacia abajo y viceversa: el PGDES debería constituirse en la base para la elaboración sustancial de los PDDES y estos a su vez para la elaboración de los PDM. A su vez, los PDM deberían recoger las demandas de la sociedad a través de un proceso participativo y consensado, mientras que los PDDES deberían recoger los requerimientos municipales concertando con todos los PDM del departamento respectivo, y finalmente el PGDES debería contemplar los requerimientos comprendidos en los PDDES de todos los departamentos. De esta manera, se pretende compatibilizar oferta pública y demanda social en un sistema dinámico de retroalimentación. A nivel horizontal, se pretende una articulación entre los sistemas de planificación y los sistemas de inversión, programación de operaciones y presupuesto.

⁶² George Gray. "Participación Popular y Descentralización Administrativa: Más allá del Municipalismo" en *La Fuerza de las Ideas*, 2002.

Las estrategias y políticas definidas por los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, en el nivel nacional, departamental y municipal, deberán ser ejecutadas mediante los sistemas de administración y control que regula la Ley SAFCO. Esta Ley constituye el instrumento marco de la gestión pública en el país, en lo que concierne a la administración de los recursos del Estado. Fue promulgada en 1990, con la finalidad de establecer modernos sistemas de administración para programar y ejecutar las actividades del sector público, así como para ejercer el control gubernamental sobre las mismas y evaluar sus resultados.

Desde entonces, las normas básicas y reglamentos específicos de la Ley SAFCO para cada uno de sus ocho subsistemas: programación de operaciones, organización administrativa, presupuesto, administración de personal, administración de bienes y servicios, tesorería y crédito público, contabilidad integrada y control gubernamental, han sido gradual y lentamente aprobados y aplicados.

4. ¿Están articulados los sectores? ¿Existe un ente público nacional de coordinación de las políticas de desarrollo económico territorial?

En un contexto de país como el de Bolivia, donde los recursos son escasos y las necesidades múltiples y crecientes, el desarrollo de la competitividad debe necesariamente ser establecido a través de sistemas de priorización. Se debe incentivar a aquellas actividades productivas que se sabe que tienen cabida en los mercados internacionales o que ya son competitivas hoy, y no seguir enfocando los recursos de inversión pública en las tradicionales formas de hacer desarrollo económico en Bolivia, como ser la extracción de nuestros RRNN. Si en el Siglo XVI fue la plata, y en el siglo XX el estaño, no cometamos los mismos errores de creer que ahora en el siglo XXI tendremos un gran desarrollo económico sólo apuntando a la explotación del gas.

Por el contrario, se debería tender a reforzar a aquellos sectores de la economía popular, que están compuestos por MIPYMES, que en Bolivia representan más del 80% de la composición empresarial y de la generación del empleo. Se debería incentivar a aquellos productores que ya exportan actualmente con mucho esfuerzo, pero que logran ser competitivos en los mercados externos. Algunas investigaciones⁶³ sustentan que se debería focalizar los esfuerzos en 5 rubros de exportación no tradicionales en Bolivia, éstos son: manufactura de maderas, productos agro ecológicos, textiles andinos, joyería andina y turismo.

Como sustenta el último Informe temático de Desarrollo Humano del PNUD⁶⁴, lo que requiere la economía boliviana es cambiar el patrón de desarrollo en base a la agregación de valor de sus RRNN, la diversificación de su base de exportación y la multiplicación de actores productivos competitivos. También precisa articulaciones entre exportadores y sus proveedores de bienes y servicios de la economía popular y mecanismos de redistribución de activos y mercados que hagan posible la articulación entre actores y la creación de otros nuevos.

Una de las modalidades más importantes que requiere el Estado en sus intervenciones en desarrollo económico sostenible en el futuro es la conformación de alianzas público-privadas. Estas alianzas público-privadas deben ser para la innovación (CEPAL 2004). Quizá la “falla de Estado” más importante que queda de los fragmentos del período 1985-2005 es la ausencia de escenarios de concertación público-privada. Los vacíos de coordinación e información que caracterizan a la construcción y ampliación de mercados en el actual contexto mundial, requiere de una efectiva coordinación público-privada, que no debe estar tan cerca que induzca la captura estatal de uno u otro sector, ni tan lejos que deje toda la política económica en manos de burócratas y técnicos bien

⁶³ Anuario Estadístico de Exportaciones Bolivia 2003, INE, UDAPE, IBCE, La Paz, Bolivia.

⁶⁴ PNUD, Informe temático de Desarrollo Humano, “La Economía más allá del Gas”, Gray Molina, et.al (2005).

intencionados, pero alejados de la realidad de los pequeños y medianos productores, los artesanos, los cooperativistas, las comunidades campesinas e indígenas. Uno de los pilares fundamentales del Desarrollo Económico Territorial es precisamente la conformación de alianzas público–privadas.

Las políticas públicas sectoriales tienen por objetivo la creación de un entorno favorable al desarrollo de la competitividad empresarial. Su función es la creación de condiciones sistémicas, de modo que las empresas dispongan de condiciones externas similares a sus competidores externos. A ello se deben agregar las medidas que faciliten el acceso a servicios técnicos, tecnológicos y empresariales que impulsen el desarrollo de los componentes competitivos internos, de modo que el clima para la asociatividad, la integración horizontal y vertical de las empresas sea favorecido, y que la seguridad jurídica y la transparencia del mercado constituyan una verdadera plataforma de lanzamiento de la competitividad.

Además, ante la ausencia de una Estrategia Nacional de Desarrollo Económico Sostenible claramente definida, y de políticas macro de apoyo a las políticas de segunda generación, que son las que crean productividad y competitividad, nuestros sectores productivos se ven ciertamente desarticulados tanto en el nivel central como en los niveles descentralizados.

Gráfico 19
EL DESARROLLO PRODUCTIVO–PAÍS EN BOLIVIA:
ACCIONES DESARTICULADAS SIN UNA ESTRATEGIA



Fuente: Homero Quintana, en “Desarrollo Productivo País”, presentación para FUNDAPRO (2003).

En este sentido, será el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC), a través de su brazo operativo la Unidad de Productividad y Competitividad (UPC) el ente adecuado, que pueda coordinar las políticas y acciones de fomento productivo y desarrollo económico en los tres niveles del Estado.

En teoría y si se siguiera a rigor los planteamientos de nuestros Planes de Desarrollo y Estrategias Nacionales de Productividad y Competitividad, se debería afirmar que el SBPC, a través de la UPC, es el ente público nacional apropiado para la coordinación de todas las políticas públicas

de fomento productivo y de promoción económica en el país. De hecho con esa misión y visión fue creado en el año 2001 y posteriormente fortalecido, a través de la creación de la Red Boliviana de Competitividad el año 2004, junto con los Consejos Departamentales de Competitividad.

Pero, ciertamente en la actualidad, tal y como se encuentra la situación de la UPC, sobretodo en cuanto a la legitimidad política que tiene hoy en el actual gobierno, así como con las organizaciones de fomento productivo y organizaciones de productores en los niveles subnacionales, se puede afirmar lo contrario. Falta mucho camino por andar todavía para que la UPC se vea fortalecida y con la legitimidad política suficiente para que pueda desempeñarse adecuadamente como ente coordinador del desarrollo económico territorial en el país. Probablemente uno de los caminos a seguir será el fortalecimiento de sus entidades descentralizadas, como los CDCs, en el nivel intermedio, y el apoyo a otras entidades municipales de promoción económica para que el empuje venga de abajo hacia arriba y no siempre al revés.

IV. De la política pública a la práctica institucional: lo territorial (regional, local)

1. El proceso del desarrollo económico local en Bolivia

1.1 La Metodología de Intervención de DEL en Bolivia

La metodología de intervención DEL busca promover las capacidades locales y generar un espacio donde sea posible articular las demandas del nivel local con la oferta del Estado, constituye un nuevo modelo de gestión pública. Articula la oferta estatal del nivel central, departamental y municipal para promover el desarrollo económico en Áreas de Desarrollo Económico Local (ADELs) a partir de la promoción e identificación de emprendimientos empresariales de Actores Económicos Locales en torno a cadenas de agregación de valor. La oferta estatal no se limita a la inversión pública, sino que abarca también a las normas, regulaciones, procedimientos y otros servicios que puede otorgar el gobierno para estimular la actividad económica.

Para facilitar la articulación de la oferta estatal se deben reconocer las Áreas de Desarrollo Económico Local que no sustituyen a las mancomunidades y pueden darse a nivel intermunicipal o simplemente a nivel de municipio. Las áreas de desarrollo económico local deben crear espacios de concertación público–privados para comprometer acciones conjuntas que se registren en una Agenda de Responsabilidad Compartida que debe ser compatibilizada con los POAS y PDMS municipales y estos con los PDDES a nivel departamental.

a) Los actores

Los actores que van a ser posible el funcionamiento de la metodología en el nivel local son básicamente los productores, los gobiernos municipales y funcionarios de las mancomunidades y los Grupos Operativos Locales (GOLES). A nivel departamental son las prefecturas las que juegan un rol fundamental, a través de su Consejo Técnico y el Consejo Departamental. A nivel del Gobierno Central están el Comité Interministerial de Desarrollo Económico Local y los Grupos Operativos Externos. Los actores de todos los niveles van a trabajar coordinadamente en base a una Agenda de Responsabilidad Compartida previamente concertada a nivel público–privado. En síntesis, éstos son los actores que juegan un rol preponderante en la metodología de DEL en Bolivia:

Actores locales (municipales o mancomunitarios)

- Organizaciones de productores.
- Gobiernos Municipales.
- Gerencia de la Mancomunidad.
- Grupos Operativos Locales.

Son equipos interinstitucionales constituidos por personal técnico de los municipios e instituciones (Cooperación Internacional, ONGs, IPDs, Fundaciones, etc.) que operan en el ADEL y que coadyuvarán a la gestación de la Agenda de Responsabilidad Compartida. Se respetarán las dinámicas particulares de cada área (forma de organización, definición de prioridades, composición de los actores locales, etc.).

En cada una de las áreas de desarrollo económico local deben generarse espacios de concertación público–privados en los cuales debe organizarse un grupo operativo local para coadyuvar a la gestación de una Agenda de Responsabilidad Compartida en torno a una visión del desarrollo. La Agenda debiera ser presentada al Comité Interministerial de Desarrollo Económico Local, facultado para reconocer Áreas de Desarrollo Económico Local y es responsable de crear o facilitar la concentración de los esfuerzos del gobierno y la cooperación.

Los grupos operativos externos serán los encargados de catalizar este proceso y crear espacios de convergencia en torno a las Áreas de Desarrollo Económico Local. El rol de las prefecturas es determinante, sin embargo en la fase de implementación inicial se trabajará con ellas de manera conjunta en función de sus características⁶⁵ en un modelo flexible de gestión que se acomode a los escenarios departamentales. La implementación final de la metodología DEL debe ser a través de las prefecturas, mediante Comités Departamentales de Desarrollo Económico Local o los Comités de Departamentales de Competitividad, resultado que será parte de un proceso.

b) El Área de Desarrollo Económico Local (ADEL)

Un Área de Desarrollo Económico Local (ADEL) es el ámbito territorial conformado por un municipio o una mancomunidad de municipios (colindantes o no), donde convergen intereses económicos determinados por uno o más rubros económicos productivos y un nivel de concertación

⁶⁵ En algunos departamentos las prefecturas son bastante organizadas y cuentan con recursos para coadyuvar la implementación, en cambio en algunos departamentos las prefecturas tienen problemas a nivel de gestión y recursos que dificultan su trabajo.

público–privado formalizado en la suscripción de una Agenda de Responsabilidad Compartida. Las mancomunidades de municipio son particularmente importantes en la metodología pues permiten aprovechar economías de escala y no limitarse a las fronteras de un municipio que podrían no coincidir con el de los sistemas productivos.

El concepto de ADEL es un concepto dinámico y podría abarcar inicialmente el territorio de un municipio y ampliarse a otros hasta extenderse o articularse a una ciudad intermedia o un centro urbano más dinámico. El ADEL permite articular diferentes actores en torno a una visión compartida de desarrollo con el objeto de generar de empleo.

Una vez que se ha realizado el reconocimiento del ADEL, las instancias departamentales y nacionales organizarán un equipo técnico denominado Grupo Operativo Externo (GOE) que tiene la responsabilidad de analizar los requerimientos, identificar la oferta pública, proveniente de programas y proyectos de los niveles departamentales y nacionales y compatibilizar la “demanda con la oferta”. De esta manera se incorpora a la agenda original los compromisos de inversión y acciones de las instancias departamentales y nacionales.

c) La Agenda de Responsabilidad Compartida (ARCO)

Es un documento de compromiso que suscriben los gobiernos municipales del Área de Desarrollo Económico Local (ADEL), la prefectura opcionalmente, los actores económicos privados y las instituciones públicas y privadas que trabajan directa o indirectamente en el área, en torno a una visión compartida de su desarrollo a partir de ciertos rubros estratégicos (cadenas de valor). La firma de un ARCO supone cierto nivel de articulación público–privado, compromisos de inversión y responsabilidades definidas claramente en términos de corto, mediano y largo plazo.

El proceso de elaboración de la Agenda de Responsabilidad Compartida depende de las condiciones particulares de las ADELs, la dinámica del gobierno municipal y los agentes económicos privados. Este proceso debe ser impulsado por los Grupos Operativos Locales (GOLes) para la formalización de un espacio de concertación público–privado que defina una visión compartida de desarrollo. La misión del GOL es guiar la definición de rubros estratégicos (ejes de desarrollo) mediante los estudios de cadenas de valor, la identificación de mercados y la elaboración de planes de negocios que faciliten la identificación de acciones y/o actividades específicas orientadas a la promoción económica.

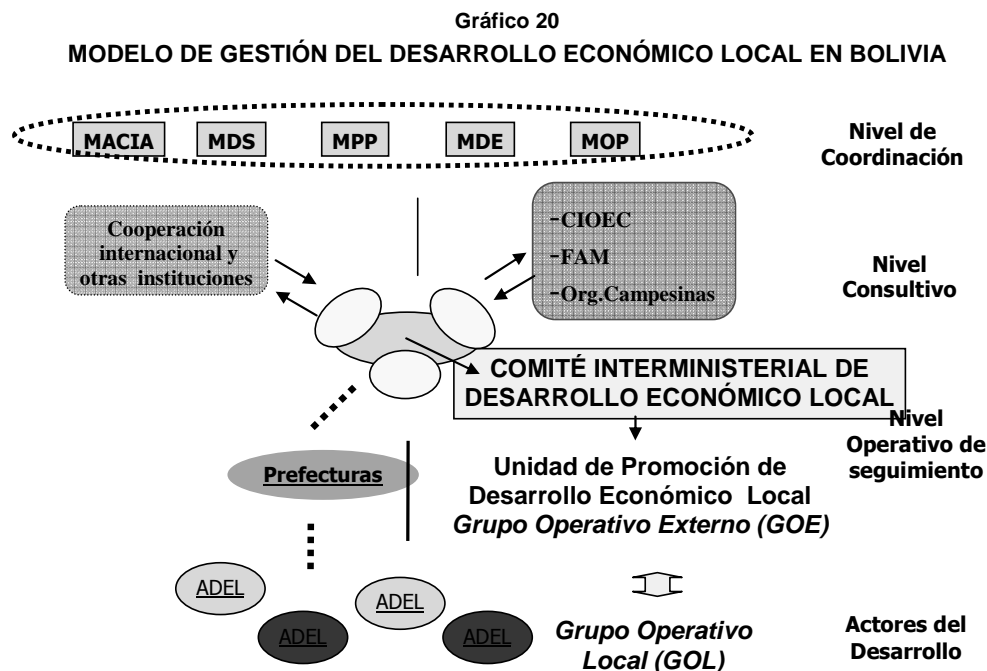
El gobierno central mediante la Cancillería y CEPROBOL pondrá a disposición de los actores de las diferentes ADELs la información de posibles mercados y potenciales rubros a ser desarrollados. Este proceso necesitará de un trabajo técnico especializado y la realización de diferentes talleres de planificación estratégica donde deben participar los actores locales, principalmente las organizaciones productivas.

d) El mecanismo institucional de la metodología

Se creará un Comité Interministerial de Desarrollo Económico Local que estará conformado por los representantes (Directores Generales) de diferentes Ministerios: Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, Ministerio de Desarrollo Económico, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Participación Popular y el Ministerio de Obras Públicas y Servicios Básicos. Se tendrá a su vez un nivel consultivo constituido por representantes de la cooperación internacional y la sociedad civil (CIOEC, FAM, organizaciones de productores campesinos e indígenas etc.).

La Unidad de Promoción de Desarrollo Económico Local será la encargada de la Secretaría Técnica del Comité y responsable de coordinar acciones con los Grupos Operativos Externos (GOE). Estos grupos velarán el trabajo de los Grupos Operativos Locales en el territorio y coadyuvarán a gestionar sus demandas en el nivel central. Su labor se hará efectiva en la medida en

que son responsables de hacer el seguimiento a las demandas y emitir informes a las autoridades correspondientes para que éstas sean encargadas de exigir el cumplimiento del trabajo.



Fuente: Arreaño (2003) en base a documentos del MACA y del MDE.

Los ejemplos descritos muestran una variedad de aproximaciones que demuestran que la experiencia boliviana no es carente de iniciativas innovadoras. Como es lógico, no todas estas concepciones de desarrollo económico local tienen los mismos efectos en cuanto a estrategias de alivio a la pobreza y al crecimiento pro pobres, pero lo que las experiencias enseñan es un espíritu de búsqueda de soluciones para poder completar una propuesta en la que la relación entre descentralización, desarrollo económico local, y alivio a la pobreza entren en sinergia.

1.2 Planificación participativa municipal: logros y limitaciones

La Planificación Participativa Municipal (PPM) es una herramienta impulsada desde la Ley de Participación Popular en 1994, donde se hace efectiva la participación social en el desarrollo. Es un modelo de planificación de abajo hacia arriba, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo. La PPM busca articular y hacer efectiva la relación Sociedad Civil–Estado–Desarrollo Sostenible, para que los actores sociales sean protagonistas de su propio destino, logrando una verdadera democratización en la toma de decisiones para el desarrollo nacional. (Muñoz–Reyes y Rodríguez, 2002).

Los enfoques y principios de la Planificación Participativa Municipal (PPM), se enmarcan en la concepción del desarrollo sostenible. La Planificación debe ser participativa, de tal forma que la misma asegure que la inversión esté dirigida a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población. La organización debe facilitar la participación desde el nivel comunal/barrial, pasando por el distrito, hasta el nivel municipal. A pesar de sus logros importantes en los últimos 12 años, la PPM no ha sido suficientemente efectiva para impulsar proyectos productivos que promuevan el desarrollo económico local.

1.3 Carencias de gestión municipal del desarrollo económico

La función articuladora del Gobierno Municipal no ha logrado incorporar a sectores activos en la producción, el comercio y los servicios en una alianza estratégica por el desarrollo local y desconoce la incorporación de agentes económicos como coadyuvantes de la gestión municipal, situación que denota un estancamiento en las acciones tendientes a mejorar aspectos cualitativos de la acción participativa y deviene, consecuentemente, en la insatisfacción de las demandas de la sociedad en todos sus sectores. Un municipio aislado de las fuerzas productivas de su comunidad corre el riesgo de no tener sostenibilidad por la falta de incentivos para las actividades que generan ingresos y crean empleos.

A partir de la Ley del Diálogo 2000 (Art.28), se crea el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social (CODEPES), como órgano de apoyo técnico al Comité de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones en general y específicamente en la Planificación Participativa Municipal, es decir, en la formulación y reformulación de los PDM's y de las POA's. Los CODEPES tienen la función de ampliar la participación de otras representaciones de la sociedad civil en el ejercicio del control social. También deben articular a las organizaciones productivas, de prestación de servicios, medioambientales, profesionales y otras organizaciones funcionales representativas del municipio para hacerlas partícipes de la PPM. En este contexto y mediante el Comité de Vigilancia, el CODEPES debe presentar iniciativas y demandas de políticas, estrategias, planes, proyectos, obras, servicios o actividades municipales para la promoción del desarrollo económico-productivo y social del municipio o mancomunidad para la reducción de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible. (VPEPP, 2002b).

En la actualidad y después de cinco años de su formulación en la Ley del Diálogo, existen muy pocos CODEPES en funcionamiento en algunas jurisdicciones municipales, y al contrario, han atravesado por varias etapas de conflicto en el proceso de conformación institucional (PADER, 2002). Este nuevo órgano propuesto tiene ciertas limitaciones y problemas desde su concepción. Para citar los más importantes, en primer lugar, por las funciones que debe cumplir, no debería ser parte del Comité de Vigilancia, pues su función principal es apoyar a la planificación y no al control social. En segundo lugar, el hecho que el número de elegidos no pueda exceder al 50 % de los miembros del Comité de Vigilancia es una situación crítica, porque en municipios pequeños, donde el Comité de Vigilancia no sobrepasa las 3 personas, el CODEPES debería estar conformado entonces por 1 o 2 personas. Finalmente, el hecho que deba estar conformado sólo por agentes privados es también un problema, porque limita la toma de decisiones, aislando al Gobierno Municipal de responsabilizarse de la planificación del desarrollo de su municipio. Además, el hecho de ser una instancia sólo privada limita una adecuada relación y articulación con otras entidades estatales en el nivel departamental o central.

Por otro lado, el relacionamiento de la Cooperación Internacional y las ONG's con los Gobiernos Municipales no responde a una respuesta estratégica y se expresa en actividades aisladas e inconexas con la visión integral del proceso. No existe coordinación entre actores públicos, privados, sociales, ONG's y de Cooperación en el nivel local. Las acciones aisladas de ONG's y Agencias de Cooperación podrían modificarse, concertando y pactando estrategias para su aplicación en ámbitos territoriales mayores. Así mismo, no existen organizaciones locales de productores con capacidad de interpelar a las autoridades y a la sociedad civil de manera coherente e integrada.

2. El enfoque de cadenas productivas: la unión entre la lógica funcional y la lógica territorial

¿Qué son las cadenas productivas?

Por cadena productiva se entiende al conjunto de agentes y actividades económicas que intervienen en un proceso productivo, desde la provisión de insumos y materias primas; su transformación y producción de bienes intermedios y finales, y su comercialización en los mercados internos y externos, incluyendo proveedores de servicios, sector público, instituciones de asistencia técnica y organismos de financiamiento⁶⁶.

2.1 El programa de desarrollo de cadenas productivas de la UPC

Este es uno de los principales programas de la UPC que tiene como finalidad “resolver de forma integral y participativa los problemas que limitan el desarrollo del sector productivo, integrando y articulando a sus actores para incrementar la oferta exportadora de Bolivia y fortalecer el mercado interno”. Específicamente, este programa busca fortalecer la organización, coordinación y relacionamiento de los diferentes eslabones y actores de las cadenas productivas, así como proponer instrumentos que vayan a mejorar la productividad y competitividad de las empresas e instituciones de las cadenas.

Para ello, la UPC ha adoptado el enfoque de cadenas productivas y ha diseñado un mecanismo de fomento de la asociatividad empresarial y de concertación público–privada, denominado Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC).

Las fases o etapas de desarrollo de las cadenas, adoptadas en Bolivia por la UPC y por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDER), que son los impulsores más decididos de este enfoque, son las siguientes:

1. **Identificación y Mapeo de la Cadena Productiva**, en la que se definen la localización geográfica, los productos involucrados, el potencial productivo, los mercados, el potencial de exportación y de incorporación de valor agregado, los eslabones y los actores involucrados. Si los resultados del estudio determinan el potencial de la cadena y si los eventos lograron asociar a representantes de todos los actores y por lo menos al 50% de la producción, en términos monetarios, la cadena pasa a la siguiente etapa.

Los actores privados y públicos serán parte de un taller de planificación estratégica de la cadena que tendrá los siguientes objetivos: a) Proponer la visión de la cadena a largo plazo (10 años), es decir visualizar el estado de la cadena en un futuro; b) Analizar los cuellos de botella que impiden o impedirían alcanzar dicho objetivo y proponer las acciones correspondientes para alcanzar la visión.

Una vez validadas y analizadas las acciones propuestas por el sector privado, comienzan las negociaciones entre el sector privado y el sector público con reuniones específicas según las áreas temáticas de la competitividad sistémica y/o plataformas de respuesta: (UPC, 2002):

- Apoyo de la producción.
- Financiamiento y acceso al crédito.
- Ciencia, innovación y tecnología.
- Comercio exterior y promoción a las exportaciones.

⁶⁶ Para mayor información sobre el Programa de Cadenas productivas, ver página web de la UPC–SBPC: www.upc.gov.bo.

- Normativa y simplificación de trámites.
 - Gobierno e instituciones para la competitividad.
 - Infraestructura y logística.
 - Calidad y desarrollo humano.
2. **Desarrollo Organizacional e Institucionalización**, en la que se promueve la asociación de empresas pertenecientes a los distintos eslabones, la formalización de las unidades productivas no formales y la formación de organizaciones gremiales. En esta etapa, las acciones están dirigidas a dar a conocer a los actores las ventajas de formar parte de una cadena de producción y promover la formación de asociaciones (Comités de Competitividad). A su vez, se busca que estos Comités de Competitividad puedan institucionalizarse para contar con personería jurídica y sus respectivos estatutos.
 3. **Elaboración y Firma del Acuerdo Boliviano de Competitividad**, que establece la visión de largo plazo de la cadena productiva y los compromisos a corto y mediano plazo que realizarán los actores involucrados para mejorar la productividad y competitividad. La elaboración y firma del Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC), comprende las siguientes actividades: a) Preparación de la Información y Concertación Inicial, b) Taller de Planificación Estratégica y Formación del Comité de Elaboración del Convenio, c) Proceso de Elaboración y firma del Acuerdo de Competitividad, d) Validación del Acuerdo, e) Evento de Presentación del Convenio, su Firma y Formación del Comité de Seguimiento del Convenio.

El año 2002 se inició el proceso de identificación de las primeras 14 cadenas productivas: Avícola, Banano, Bovinos, Camélidos, Castaña, Cuero, Madera, Oleaginosas, Palmito, Quinoa, Textiles y Algodón, Trigo, Turismo (circuito Sucre, Potosí y Uyuni), Uvas, Vinos y Singanis para las cuáles se firmaron a lo largo de estos últimos años sus correspondientes Acuerdos Bolivianos de Competitividad. Durante este mismo tiempo se han conformado Comités de Competitividad (asociaciones de productores) en las cadenas de oleaginosas, quinoa, camélidos, uvas, vinos y singanis, castaña, madera, avícola y turismo (Sucre, Potosí, Uyuni). Próximamente se firmará el ABC para la Cadena de Uvas, Vinos y Singanis.

Para la priorización de las distintas cadenas productivas, se han tomado en cuenta los siguientes criterios: institucionalización razonable e información disponible; potencial y capacidad productiva; exportaciones y potencial exportador; generación de empleo; grado de transformación y valor agregado; considerados como criterios objetivos, y los denominados criterios coyunturales como facilidad y voluntad política; voluntad de mejorar de los actores de la cadena; base estructural competitiva razonable y equidad regional. El propósito de esta priorización es concentrar esfuerzos de inversión pública para fortalecer los procesos productivos de aquellos rubros que ofrecen mejores oportunidades para acceder a mercados externos o para reemplazar importaciones en el mercado interno.

La ejecución del Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC) se debe monitorear; para esto se crea un comité de seguimiento del acuerdo en el que se encuentra el sector privado y el sector público a través de la UPC y los ministerios involucrados en el rubro productivo. El ABC tiene un carácter dinámico y luego de un periodo razonable puede tener modificaciones. En los ABCs se ha involucrado a los gobiernos municipales, con una participación todavía reducida de estos gobiernos locales porque no existe una instancia estatal que cuente con una visión clara de los roles que pueden jugar, a pesar de contar con competencias específicas establecidas por ley.

2.2 Las cadenas productivas en los municipios de Bolivia: generando valor económico

Alrededor de 270 municipios se encuentran involucrados más directa o indirectamente en el trabajo de las 14 cadenas productivas priorizadas inicialmente por el país. Es decir, los productores de este número de municipios están articulados, pero los gobiernos municipales todavía no se integran al trabajo institucionalmente, porque no existe una instancia que haya tomado la determinación de explicarles lo suficiente como para persuadirlos de las ventajas de esta articulación a través de las inversiones municipales. El Viceministerio de Participación Popular (actualmente de Descentralización) adolece de esa falta de capacidad operativa local, como tuvo la Secretaría Nacional de Participación Popular en sus inicios.

La UPC no acaba de comprometerse con la línea de incorporar a los gobiernos municipales y su trabajo no se desarrolla en el ámbito local, circunscribiéndose a un trabajo de escritorio en la ciudad de La Paz, que acabará por no tener efectos en las propias cadenas, a pesar de ser uno de sus principales impulsores. Éstas son las paradojas de no mirar el bosque completo.

El Ministerio de Agricultura no acaba de comprender que hoy existen los gobiernos municipales y que la implementación de políticas públicas en el nivel local pasa por incorporar a estos gobiernos locales semi autónomos. Muchas instancias estatales nacionales no acaban de entender el país descentralizado y siguen mirándose como el centro de todas las soluciones desde la ciudad de La Paz, lo cual es una falacia. Esto no significa que los gobiernos municipales no se encuentren invirtiendo en aspectos centrales de la actividad económica de los municipios; sin embargo, no lo están haciendo todavía decididamente como política pública con un enfoque de apoyo a las cadenas productivas. (Casanovas, 2004).

Cuadro 10
BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS POR NIVEL DE POBREZA (2003)
Nº DE MUNICIPIOS CON % DE POBLACIÓN POBRE MAYOR AL 85%

Cadena Productiva	Nivel de pobreza	
	Nº de Municipios con población pobre mayor al 85%	%
1. Avícola	6 / 34	17,65
2. Banano	8 / 13	61,54
3. Bovinos	24 / 66	36,36
4. Camélidos	99 / 126	78,57
5. Castaña	14 / 18	77,78
6. Cuero y manufacturas	— / —	-----
7. Madera y manufacturas	75 / 125	60,00
8. Oleaginosas	7 / 15	46,67
9. Palmito	3 / 5	60,00
10. Quinua	9 / 13	69,23
11. Textiles y algodón	5 / 13	38,46
12. Trigo	27 / 37	72,97
13. Turismo (Sucre, Potosí y Uyuni)	8 / 13	61,54
14. Uva, vinos y singanis	5 / 9	55,56

Fuente: Mauricio Casanovas, basada en materiales de la UPC - SBPC. Municipalización: Diagnóstico de una década (2004).

Las cadenas se concretizan en productores asentados en territorios municipales que, con su gobierno local, se convierten en las unidades administrativas estatales mas cercanas a los productores, que pueden jugar un rol más activo en favorecer con inversiones productivas la creación de plataformas de competitividad que faciliten la inserción más competitiva de los pequeños, medianos y grandes productores en los mercados nacionales e internacionales.

La ubicación territorial de las principales cadenas productivas priorizadas en el SBPC se puede apreciar en el Cuadro 11. Entre las principales conclusiones que se obtienen del mencionado cuadro, se puede citar:

- Existe una cierta especialización regional de las cadenas en territorios diferentes y no existe mucho cruce de territorios. Las cadenas del sur son de uvas, vinos y singanis; en el oriente son oleaginosas y al norte se encuentra fundamentalmente el rubro de la castaña.
- Existen cruces territoriales en occidente, sobre todo en las zonas de producción de quínoa (cadena de la quínoa), con los camélidos en Oruro y Potosí.
- Las zonas productoras de banano y palmito son las mismas y se ubican en la región del Chapare, en el departamento de Cochabamba.
- Se destacan los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba como los que poseen más cadenas en sus territorios, tanto en los municipios urbanos como en las áreas rurales.
- Existe una presencia de las cadenas productivas en un número considerable en alrededor de 270 territorios municipales del país.
- En muchos municipios, los productores participan en varias cadenas productivas, es por esto que la suma del Cuadro 11 sobrepasa el número de municipios existentes.

Cuadro 11
BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS POR DEPARTAMENTOS Y NÚMEROS DE MUNICIPIOS INVOLUCRADOS (2003)

Cadenas	Departamentos	Nº de municipios
Quinua	Oruro	3
	Potosí	8
Oleaginosas	Santa Cruz	15
Uvas, vinos y singanis	Tarija	11
	Chuquisaca	1
Camélidos	La Paz	51
	Potosí	32
	Oruro	35
	Cochabamba	8
Bovinos	Santa Cruz	39
	Beni	19
	Tarija	8
	Chuquisaca	15
Madera y manufacturas	Chuquisaca	15
	Beni	15
	Tarija	9
	Santa Cruz	38
	Potosí	2
	Pando	14
	La Paz	11
Cochabamba	22	
Trigo	Santa Cruz	8
	Cochabamba	3
	Potosí	16
	Chuquisaca	9
Avícola	Cochabamba	17
	Santa Cruz	17
Algodón y textiles	Santa Cruz	6
	Tarija	3
	La Paz	2
	Cochabamba	1
	Oruro	1
Castaña	Pando	15
	La Paz	1
	Beni	2
Cuero y manufacturas	La Paz	2
	Santa Cruz	2
	Cochabamba	6
Banano	Cochabamba	5
	La Paz	8
Palmito	Cochabamba	5

Fuente: Mauricio Casanovas, basada en materiales de la UPC-SBPC. Municipalización: Diagnóstico de una década (2004).

2.3 Importancia de las cadenas para los productores de los municipios

Ahora, si vinculamos a las cadenas productivas con la generación de valor económico, podemos apreciar en el siguiente cuadro su participación en el PIB nacional y el valor agregado generado por cada una de ellas. El análisis de la participación porcentual de las cadenas en el PIB nacional nos permite apreciar la potencialidad de las mismas en la generación de valor para nuestra economía (ver Cuadro 12). Las conclusiones a las que se puede arribar del mencionado cuadro son las siguientes:

- Las cadenas que mayor aporte al PIB otorgan, en orden de importancia, son: oleaginosas, bovinos, turismo y trigo.
- Las cadenas representan alrededor del 20,63% del PIB nacional.
- Existen cadenas con una potencialidad muy grande en términos de valor agregado como la avícola, de maderas y manufacturas, oleaginosas, textiles y algodón.

Cuadro 12
BOLIVIA: CADENAS PRODUCTIVAS Y SU VALOR ECONÓMICO (2002)

Cadena productiva	% de participación en el PIB Nal.	Valor agregado (\$us.)	
		VBPP	VBPF
1. Avícola	1,41	414 000 000	1 698 400 000
2. Banano	0,16	1 850 000	3 700 000
3. Bovinos	3,51	11 212 903	250 000 000
4. Camélidos	0,2	26 535 000	64 870 000
5. Castaña	0,07	10 120 000	27 000 000
6. Cuero y manufacturas	0,58	11 630 000	27 830 000
7. Madera y manufacturas	2,34	290 121 000	1 160 484 000
8. Oleaginosas	5,26	201 997 500	352 555 140
9. Palmito	0,09	757 898	1 017 454
10. Quinua	0,09	4 185 000	5 925 000
11. Textiles y algodón	0,43	136 895 739	235 541 704
12. Trigo	3,05	17 675 840	28 723 240
13. Turismo nacional	3,44	—	—
14. Uva, vinos y singanis	—	6 000 000	18 000 000
Total	20,63		

Fuente: Mauricio Casanovas, basada en materiales de la UPC-SBPC, Municipalización: Diagnóstico de una década" (2004).

2.4 Cadenas productivas y su incidencia en el empleo local

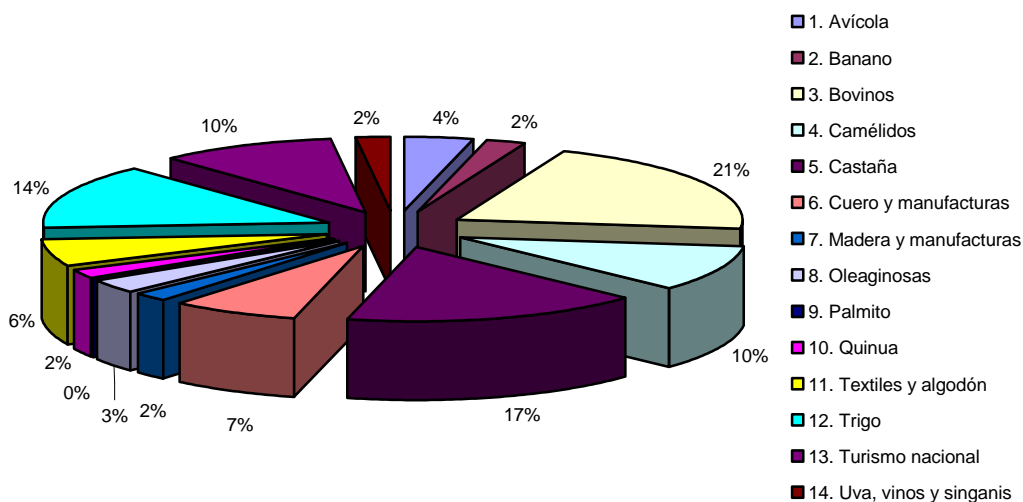
Otra de las variables importantes a analizar es la capacidad de generación de empleo de las cadenas productivas, estas estimaciones se pueden apreciar en el Gráfico 19 y en el Cuadro 13:

Cuadro 13
BOLIVIA: GENERACIÓN DE EMPLEOS DIRECTOS E INDIRECTOS/CADENA (2003)

Cadena Productiva	Nº de empleos
1. Avícola	30 000
2. Banano	12 800
3. Bovinos	140 000
4. Camélidos	73 021
5. Castaña	22 000
6. Cuero y manufacturas	14 900
7. Madera y manufacturas	50 000
8. Oleaginosas	117 500
9. Palmito	2 595
10. Quinua	15 500
11. Textiles y algodón	43 500
12. Trigo	95 000
13. Turismo nacional	69 820
14. Uva, vinos y singanis	17 000
Total	703 636

Fuente: Mauricio Casanovas, basada en materiales de la UPC-SBPC, Municipalización: Diagnóstico de una década" (2004).

Gráfico 21
BOLIVIA: PROPORCIÓN DE GENERACIÓN DE EMPLEOS EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS (2003)*



Fuente: Elaboración propia con base a información de la UPC-SBPC (2005).

El Gráfico 19 y el Cuadro 13 nos permiten obtener las siguientes conclusiones:

- La presencia de las cadenas priorizadas como fuente de generación de empleos directos e indirectos es considerable para nuestra economía.
- El hecho de estar generando más de 700.000 empleos muestra la importancia económica real de las cadenas como fuentes de ingresos.

- c) Estando las cadenas ligadas al mercado internacional, las posibilidades de crecimiento de las mismas y su ampliación en lo relativo al mercado laboral pueden ser muy significativas para nuestra economía.
- d) La lucha contra la pobreza no es posible sin la perspectiva de generación de empleos directos e indirectos y el potenciamiento de las cadenas otorga una perspectiva real para nuestra debilitada economía.
- e) Las cadenas que mayores empleos se encuentran generando en la actualidad, en orden de importancia son: bovinos, oleaginosas, trigo, camélidos y turismo.

2.5 Cadenas productivas y estructura de las exportaciones

En términos del valor de las exportaciones nacionales, las cadenas cuentan con una importancia central en el comercio exterior del país, como lo muestra el Cuadro 14. La constatación más importante se encuentra en el hecho de que las cadenas se hallan generando alrededor de 671 millones de dólares en exportaciones, de acuerdo a las estimaciones realizadas por la UPC; y esto significa alrededor del 50% de las exportaciones nacionales que, de acuerdo a información de UDAPE, han estado bordeando los 1.200 y 1.300 millones de dólares en los últimos años⁶⁷.

Esto muestra la importancia de las cadenas para nuestra economía y las perspectivas que pueden tener si amplían su capacidad exportadora. Lo central de este acápite radica en el hecho de que las cadenas son una fuente de empleo importante y una perspectiva de lucha contra la pobreza por la vía de ampliar el valor económico generado. Por lo tanto, no sólo *es necesario ampliar la frontera exportadora*, sino enfocar las políticas de competitividad de *manera descentralizada* para cada territorio municipal y con las necesidades concretas de cada cadena.

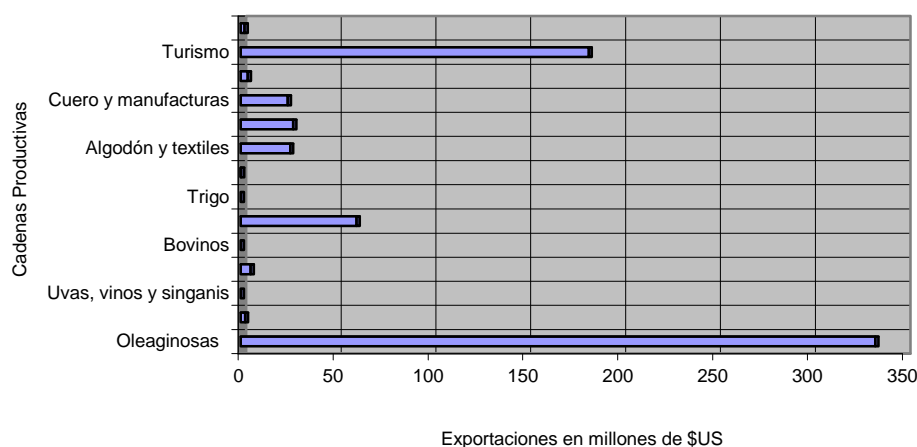
Cuadro 14
BOLIVIA: ESTIMACIONES DEL VALOR
DE LAS EXPORTACIONES/CADENA (2003)
(Millones de \$US)

Cadenas Productivas	Valor de las exportaciones
Quinoa	2,33
Oleaginosas	334,50
Uvas, vinos y singanis	0,09
Camélidos	5,30
Bovinos	0,01
Madera y manufacturas	61,11
Trigo	0,05
Avícola	0,18
Algodón y textiles	26,09
Castaña	27,70
Cuero y manufacturas	24,78
Banano	3,70
Palmito	2,07
Turismo	183,5
Total	671 41

Fuente: Mauricio Casanovas, con base en materiales de la UPC-SBPC (2003).

⁶⁷ Esta información es del año 2004, cuando se realizó investigación de Mauricio Casanovas (2004), los valores han podido modificarse en estos dos últimos años.

Gráfico 22
BOLIVIA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES DE LAS
CADENAS PRODUCTIVAS (2003)*



Fuente: Mauricio Casanovas, con base a información de la UPC-SBPC (2003).

A la pregunta: ¿por qué deberían involucrarse los municipios con las cadenas productivas?

O bien, es que realmente se da esa unión entre las lógicas funcionales (sectoriales) con las territoriales (locales, regionales) en las iniciativas de cadenas productivas? Las posibles respuestas son las siguientes:

1. En los territorios municipales involucrados de hecho con las cadenas productivas, por estar los productores habitando y viviendo en esa geografía, se está generando producción y movimiento económico, lo que favorece la posibilidad de la tributación mayor para la alcaldía.
2. El enfoque de agrupamientos empresariales (clusters) regionales y urbanos en los diferentes eslabones de las cadenas productivas permite integrar la dimensión territorial (regional o local) en estos esfuerzos, con los actores correspondientes (prefecturas y municipios).
3. La perspectiva de contar con un municipio gobernable pasa por tener una población ocupada en este territorio y que pueda contar con ingresos que les permitan reproducir su fuerza de trabajo dignamente y este trabajo no es una competencia directa de las alcaldías. Sin embargo, las cadenas pueden apoyarlos en este sentido: caminar hacia la gobernabilidad municipal.
4. Los gobiernos municipales no cuentan con una agenda de inversiones y con una perspectiva estratégica de prioridades para invertir en las actividades económicas de los productores y cada vez las demandas sociales se acercan más hacia la necesidad de generar empleos productivos para las familias.
5. Los municipios que poseen los más altos índices de pobreza están articulados a las cadenas productivas, independientemente de la activa o pasiva participación de los gobiernos municipales, como lo demuestra el Cuadro 10.
6. La falta de una agenda estratégica de inversiones municipales en el ámbito productivo se puede apreciar en esta concentración importante de las inversiones municipales en obras de infraestructura urbana primordialmente, en el periodo 1995 al 2000, y todavía su poca preocupación en el tema de riego.

7. En las inversiones relativas a caminos vecinales, todavía el problema no se decide con una orientación estratégica que priorice el camino por el que los productores deberán sacar su producción a los mercados de consumo y sí con el enfoque de las regiones que presionan, dentro del municipio, lo que no necesariamente es lo más importante para las actividades productivas en el municipio.

3. Relación de las cadenas productivas con las políticas sectoriales agropecuarias

3.1 Red de oferta del sector agropecuario y componentes programáticos

La red de oferta tiene dos componentes: los componentes programáticos que concentran la oferta en materia de servicios financieros y no financieros asignados a cada cadena, y los componentes transversales que concentran ofertas y demandas en infraestructura, energía y telecomunicaciones. La demanda de desarrollo de cadenas, debe ser atendida por una oferta articulada del sector agrícola, que de una manera coordinada atienda estas demandas, en busca de un desarrollo sostenible y competitivo del sector. Estas políticas se ejecutan a través de los siguientes programas:

1. **Financiamiento y acceso a crédito**, a través de: Programa Nacional de Semillas (PNS) Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), Apoyo Programático al Sector Agropecuario (APSA), Proyecto piloto sector camélido.
2. **Tecnología e innovación**, a través de: Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA), Centro de Investigación Agrícola Tropical (CIAT), Programa Nacional de Semillas (PNS).
3. **Acceso a mercados**, a través de: SIBTA–Fundación valles (SIMA), Sistema de Inteligencia de Mercados Agropecuarios, Proyecto piloto sector camélido.
4. **Normativa y simplificación de tramites**, a través de: APSA (MACA).
5. **Fortalecimiento institucional**, a través de: Proyecto de Apoyo al Desarrollo Económico Rural (PADER), Apoyo Programático al Sector Agropecuario (APSA), APSA (MACA), Sistema de monitoreo y evaluación de programas y proyectos de DAR.
6. **Infraestructura y logística**, a través de: Programa Nacional de Riego (PRONAR), Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), Programas de desarrollo alternativo.
7. **Capacitación y Asistencia Técnica**, a través de: Proyecto de servicios de asistencia técnica para pequeños productores (PROSAT), Proyecto piloto sector camélido.
8. **Sanidad Agropecuaria**, a través de: Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG).

3.2 Articulación con los procesos de Desarrollo Económico Local (DEL) y las Estrategias Productivas Integrales (EPIs)

El enfoque de cadenas agroproductivas se complementa con el proceso de Desarrollo Económico Local (DEL), que se constituye en el principal dominio de intervención y en el marco general para la ejecución de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)⁶⁸. El DEL

⁶⁸ El DEL se constituye en uno de los 3 pilares fundamentales de la ENDAR, MACA, La Paz, Bolivia (2005).

está orientado a mejorar los mecanismos de la Participación Popular para el impulso del desarrollo productivo rural, donde las acciones conjuntas definidas entre los gobiernos municipales o mancomunidades y los productores locales o regionales, para la identificación de sus oportunidades competitivas y el desarrollo de sus potencialidades, se constituirán en la referencia central para la priorización de la inversión pública, el saneamiento de tierras y de todas las intervenciones de apoyo al desarrollo rural.

Esta priorización de rubros productivos en el nivel municipal y departamental, se ha realizado en el marco del proceso de Diálogo Nacional Bolivia Productiva. Los productos priorizados en las Estrategias Productivas Integrales (EPIs), revelan que seguimos siendo un país de vocación agropecuaria, el 60,5% de los productos son del ámbito agrícola o pecuario, sin embargo llama la atención la expectativa que despertó la actividad turística (14%) al constituir la primera prioridad en la mayoría de los municipios.

Como se puede observar, el proceso de desarrollo de las cadenas productivas y la política sectorial agropecuaria se han ido complementando de manera paulatina en los últimos años en Bolivia. Esta situación favorable se ha dado debido al cambio de enfoque de la política sectorial agropecuaria, especialmente con la ENDAR, donde se puede apreciar una fuerte y clara orientación al mercado, así como también una valorización de otros actores rurales no tradicionales, como ser los agentes económicos de transporte y distribución, que a su vez corresponden a los siguientes eslabones de las cadenas productivas. Sin embargo, como se señaló anteriormente, todavía quedan algunos aspectos pendientes en el proceso de conformación y adecuado funcionamiento de las cadenas productivas o aglomerados (clusters), como ser la activa participación de instituciones públicas locales (Gobiernos Municipales) y de instituciones académicas.

V. Desde lo local: autonomía y posibilidades de protagonismo territorial

1. El proceso de dirección de la gestión del desarrollo económico territorial

1.1 Nivel de autonomías para implementar las políticas de DET

a) El proceso de Participación Popular

Si bien se ha escrito bastante sobre el tema de descentralización en este estudio, cuatro elementos destacan como fundamentales para este Capítulo:

1. Municipalización del país: Con la Ley de Participación Popular de 1994, Bolivia pasó a tener 311 Municipios en un año, de los 24 existentes. En la actualidad son 327 Municipios, definiendo como unidad político administrativa la sección de provincia como el municipio y reconociendo usos y costumbres.
2. Elección de un gobierno municipal para cada municipio, a través de la elección de concejales, mediante voto directo y de alcaldes mediante los concejales elegidos por el pueblo. El mecanismo de elección es proporcional a la población y el

número de concejales electos varía en cada municipio. Puede ir de 5 concejales (municipios de poca población) a 11 concejales (municipios con más población). La participación en el proceso electoral está definida por el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos.

3. Hasta antes de 2004 los procesos de elecciones en el país eran únicamente vía partidos políticos. El continuo descrédito de los mismos llevó a que muchos partidos políticos presentaran entre sus principales candidatos a personalidades de la ciudadanía que gozaban de cierto nivel de prestigio (sobre todo ciudadanos vinculados a medios de comunicación). Este proceso llevó a que en junio de 2004 se aprobase la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, que permite la participación de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales sin necesidad de partidos políticos. Esto ha generado una mayor participación de nuevos actores a nivel nacional en los procesos electorales a partir de junio de 2004.
4. **Mecanismos de control social** a través de la elección de Comités de Vigilancia, formados por representantes de las organizaciones territoriales de base (OTBs). Otro mecanismo de control de la gestión municipal es el “Voto Constructivo de Censura”, definido en la Ley de Municipalidades. La censura constructiva se define como una medida de excepción que se produce cuando en Concejo Municipal ha perdido la confianza en el Alcalde Municipal. Lo bueno de este mecanismo es que busca que el Alcalde Municipal realice su mayor esfuerzo para tener una buena gestión. Lo malo de este mecanismo (y es lo que más ocurrió desde su aplicación) es que fue un mecanismo de manejo político partidista que se utilizó para cambiar y colocar Alcaldes en función de las alianzas políticas que se formaban.
5. Definición de **ingresos municipales propios** (impuesto a inmuebles y vehículos) y **distribución de recursos coparticipables** (25 % de los impuestos nacionales para los municipios según la población de cada uno de ellos). En el transcurso de estos años también se fueron definiendo otros tipos de transferencias de recursos (Recursos HIPC y Recursos IDH)⁶⁹. En general para los municipios, los recursos de transferencias son mucho mayores que los ingresos propios. Lo cual hace a las instancias municipales muy dependientes de los recursos de transferencias.

Dados estos antecedentes a nivel municipal (municipalización, legalidad y legitimidad para la elección de un Gobierno Municipal, Mecanismos de Control Social, Recursos y Competencias), en estos 12 años desde la promulgación de la Ley de Participación Popular, en Bolivia se dieron muchas experiencias referidas a abordar el tema del desarrollo económico desde el nivel local.

Otras experiencias de desarrollo económico local se concentraron en la implementación de un Plan de Desarrollo Económico Local. Este Plan, que se incluía en el Plan de Desarrollo Municipal, era una herramienta técnica bastante estratégica que definía acciones a realizar. Generalmente para la elaboración de este Plan se contaban con recursos externos especializados.

De estas dos formas de intervención en el tema de desarrollo económico local, dos temas salen a relucir: Por un lado la fuerte presencia de la Cooperación Internacional como promotora de este proceso, y la poca evidencia de impacto a nivel de mejoras en el nivel de empleo e ingresos para la población local. El rol de la Cooperación Internacional ha sido vital y muchas experiencias no se hubieran desarrollado sin su apoyo, el peligro es cuando estas experiencias sólo se

⁶⁹ Recursos HIPC: Los definidos en la Ley del Diálogo Nacional y que proceden de la iniciativa de alivio de deuda para países altamente endeudados. Esta Ley y los decretos correspondientes reglamentan el uso y destino de estos recursos.
Recursos IDH: Los definidos en la Ley de Hidrocarburos y que proceden del cobro de impuestos a la explotación de recursos hidrocarburíferos. Existe el decreto específico que define en qué se pueden utilizar estos recursos.

desarrollan cuando hay apoyo de la Cooperación. Con relación a la medición de impacto, no es que no lo hubiera. De manera intuitiva se ven mejoras a nivel local gracias a acciones de promoción del desarrollo, sin embargo es difícil su correcta medición.

b) El proceso de descentralización administrativa

Como se mencionó anteriormente, para el tema de desarrollo económico las competencias definidas en la Ley 1654 de Descentralización Administrativa son tan específicas (Art. 5) que incluso menciona que es atribución del Prefecto promover la inversión privada en el departamento (inciso v del Art. 5). Las experiencias concretas con relación a un desarrollo territorial a nivel de prefecturas en Bolivia están en relación a la gestión prefectural para la implementación de los Planes Departamentales de Desarrollo. Sin embargo estos planes no han sido por lo general, más que documentos referenciales de lo que se debe hacer. En general la gestión prefectural se concentró en obras de infraestructura, sobretodo caminos y riego, que está muy vinculado al tema productivo, y a temas de resolución de conflictos con carácter más político.

La vinculación y/o articulación con municipios es muy diversa. Los más avanzados talvez sean Santa Cruz, que desarrolló un proceso de “mancomunización” de sus municipios, por lo que la prefectura se articula con cinco mancomunidades que agrupan a todos sus municipios. La otra es Tarija que al ser un departamento con pocos municipios (11) es más fácil su articulación. En el otro extremo tenemos a la Prefectura de Pando que duplica competencias con algunos municipios de su departamento. No existen mecanismos que premien una buena articulación prefectural–municipal.

Otra herramienta de desarrollo económico que tenía una fuerte base a nivel departamental fue el desarrollo de cadenas productivas de exportación. Se definieron rubros a desarrollar e incluso todo un sistema nacional donde los Comités Departamentales de Competitividad eran un elemento bisagra muy importante. Sin embargo la falta de continuidad de esta política desde el nivel central está impidiendo la consolidación de los incipientes avances de este enfoque.

Por otro lado la capacidad de gestión para desarrollar, aprobar e implementar proyectos de desarrollo en las Prefecturas deja aún mucho que desear con relación a la capacidad que existía en las antiguas Corporaciones de Desarrollo Departamental. A su vez, las prefecturas no tienen ingresos propios, por lo que viven de las transferencias que les da el nivel central, ya sea por compensación, o por menor desarrollo relativo, o por regalías por explotación de recursos naturales. La distribución de estas regalías es un punto bastante conflictivo en el país ya que está generando muchas distorsiones, donde cierta población recibe más o menos recursos por regalías en función del lugar donde nació.

El actual proceso “autonómico” que está viviendo el país con el primer paso de la elección de los Prefectos a través del voto popular en Diciembre de 2005, genera muchas expectativas en lo que vaya a ser una mejor gestión departamental, reajuste de competencias, recursos, y articulación con los otros niveles del Estado.

c) Diagramación y descripción del proceso de coordinación interinstitucional

El siguiente cuadro puede reflejar cierta diagramación y descripción del proceso de coordinación interinstitucional en varios ámbitos de la gestión pública del país.

Cuadro 15
PROCESO DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Competencia	Nacional	Departamental	Municipal
Políticas Macroeconómica, Defensa, Relaciones Exteriores, Política Monetaria, Justicia, Orden Público, Migración	Todas las responsabilidades		
Caminos	Infraestructura O y M ^a	Infraestructura O y M Red Fundamental	Infraestructura O y M Red Departamental Red Vecinal
Electrificación rural	Normatividad	Generación, Transmisión, Media Tensión	Baja Tensión
Educación Superior	Normatividad Infraestructura		
Educación Primaria y secundaria	Normatividad y pago de salarios	Gestión de Personal	Infraestructura O y M
Salud	Normatividad y pago de salarios	Gestión de Personal	Infraestructura O y M
Riego	Normatividad	Riego mayor a 100 Has	Riego menor a 100 Has
Otros servicios urbanos			Infraestructura O y M
Apoyo a la Producción	Normatividad	Infraestructura	
Turismo	Normatividad	Promoción, Infraestructura	Promoción, Infraestructura
Medio Ambiente	Normatividad	Infraestructura Regional	Infraestructura local
Saneamiento Básico	Normatividad	Asistencia Técnica	Infraestructura O y M
Cultura	Normatividad	Proyectos Regionales O y M	Proyectos Locales O y M
Vías Urbanas	Normatividad		Infraestructura O y M
Deporte	Normatividad	Infraestructura Regional O y M	Infraestructura Local O y M

Fuente: P Alborta, M Montalvo, M Zapata; Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las autonomías regionales (2005).

^a O y M: Operación y Mantenimiento

Este cuadro nos permite apreciar de manera general que los temas referidos a Desarrollo Económico (Caminos, Electrificación Rural, Riego, Apoyo a la Producción y Turismo), hay un rol del nivel central sobretodo en Normatividad, a excepción de caminos, que ahí tiene un rol de operador directo con el Servicio Nacional de Caminos. El nivel departamental tiene un rol más de operación y mantenimiento de la infraestructura en la escala departamental, la red fundamental de caminos y obras de riego de más de 100 hectáreas. El nivel municipal presenta un rol de operación y mantenimiento de infraestructura a escala municipal.

d) El proceso de control del DET: procedimientos, sistemas, métodos exclusivos o compartidos (sistemas nacionales o regionales)

Como vemos, varios temas relacionados al tema productivo, que pueden estar enmarcados en el DET (riego, electrificación, turismo, caminos), los tres niveles del Estado boliviano tienen algo que hacer. Situación que se enmarca en un Sistema de Planificación Nacional donde un Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) del país, debe orientar los Planes Departamentales de Desarrollo y éstos a su vez orientar a los Planes de Desarrollo Municipal.

El actual Sistema de Planificación Nacional es coherente y busca la mejor orientación de los recursos públicos para el logro de objetivos planteados por el país. Lastimosamente la realidad no suele seguir el ritmo que le imponen las leyes y los sistemas y es así que la Planificación Municipal no tiene un carácter concurrente con una Planificación Departamental. La Planificación Departamental suele cambiar al ritmo del cambio de los prefectos, y ni la Planificación Municipal ni Departamental hace caso del PGDES. Esta situación hace que muchas acciones que son de competencia municipal, sean desarrolladas por el nivel departamental o incluso el central, o que las acciones a nivel municipal no respondan a ninguna estrategia mayor, por lo que se genera una

dispersión en el uso (y en el impacto) de la inversión pública. Es más, a nivel municipales muchos casos no se ve siquiera una articulación en lo que es el Plan Quinquenal de Desarrollo del municipio y sus propios Programas Operativos Anuales.

Un ejemplo particular es el proceso de Diálogo Nacional, que si bien ha tenido efectos muy positivos en el proceso de descentralización municipal que ha ido desarrollando Bolivia, puesto que ha distribuido de forma clara y objetiva los recursos del alivio de deuda, ha redefinido una política nacional de compensación readecuando los roles de los fondos de desarrollo del país, y finalmente ha definido mecanismos de control social de la sociedad civil en los niveles municipal, departamental y nacional, complementando lo que la Ley de Participación Popular definía para los mecanismos de control social municipal.

Se comentó que todo el proceso de “Diálogos” fue un proceso de “desmantelamiento” de la capacidad planificadora del Estado, o más específicamente del Gobierno de turno. Era necesario contar con un Plan de Gobierno que tenga el respaldo de la población (posiblemente para legitimar su gestión dado el bajo nivel de votación que obtuvieron en las elecciones)⁷⁰. Eso no quita que los resultados de los Diálogos (sobretudo del Diálogo 2000) hayan sido útiles para la implementación de ciertas políticas públicas.

2. Experiencias de promoción económica rural en Bolivia

2.1 Proyectos de cooperación internacional sobre DEL

La cooperación internacional, a través de sus programas y proyectos, influye de manera determinante en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en Bolivia, razón por la cual no es posible obviar a este actor del análisis de la promoción del desarrollo productivo a nivel municipal.

En general, las Agencias de Cooperación Internacional han desplegado un notable apoyo en distintas áreas del desarrollo, en coordinación con el Estado. Específicamente, en relación al desarrollo económico local, la experiencia más destacable es el Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER) que nace de la iniciativa del Viceministerio de Desarrollo Rural (Ministerio de Agricultura) y de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Más adelante se detallará la experiencia desarrollada por el proyecto PADER.

El proyecto de Apoyo a la Planificación y Gestión Participativa Municipal que se ejecutaba en el ex-Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, con el apoyo de la cooperación técnica alemana (GTZ), ha contribuido también al proceso de formulación de políticas públicas orientadas al desarrollo económico local en una línea de carácter institucional. Sus esfuerzos se han concentrado en el desarrollo conceptual y metodológico de procesos e instrumentos de planificación participativa en el nivel municipal para el fortalecimiento de la economía local y el manejo del medio ambiente.

Por otro lado, UNICEF, DANIDA (Cooperación danesa), COSUDE y el Banco Mundial a través del Programa de Apoyo a Inversiones Rurales (PDCR) opera en varios municipios del país, apoyando en la reformulación de los PDMs. La selección de municipios obedece a criterios de oferta antes que de demanda, porque se priorizan los municipios más pobres.

a) Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural (PADER)

El proyecto PADER fue puesto en marcha en mayo de 1997, con la finalidad de contribuir a elevar los niveles de ingreso, empleo y productividad en áreas rurales de Bolivia mediante la generación

⁷⁰ Banzer ganó las elecciones en el 2007 con 22% de la votación. Sánchez de Lozada ganó en el 2002 con 21% de la votación.

de una nueva visión del desarrollo económico rural promoviendo municipios productivos. Es un proyecto de apoyo a los procesos de concertación y coordinación entre las instancias públicas y privadas que tienen que ver con el desarrollo económico local. Asimismo, tiene una naturaleza de asistencia técnica, no financiera, que se orienta a fortalecer las capacidades institucionales públicas de promoción económica en los niveles nacional, departamental y municipal (COSUDE, 1999).

En su primera fase (1997–2000) el proyecto PADER ha logrado crear mecanismos de concertación público–privada, apoyar la concreción de inversiones privadas de pequeños productores rurales y apoyar técnicamente acciones puntuales de promoción económica en algunos municipios y mancomunidades, tal el caso de la determinación de proyectos de inversión en la mancomunidad de Chiquitania o la cadena de valor de varios productos agrícolas para el municipio de Mizque.

La construcción metodológica y de instrumentos operativos de promoción económica ha dado como resultado los siguientes elementos:

- La conformación de un Directorio Local de Promoción Económica (DILPE) como espacio de concertación público–privada.
- Una visión compartida del desarrollo económico municipal.
- La definición del rol del gobierno municipal en la promoción del desarrollo económico.
- El reconocimiento del rol protagónico de los agentes económicos privados.

El proyecto ha logrado acumular importantes conocimientos a través del estudio de distintas experiencias que han sido sistematizadas en un amplio número de documentos, las mismas que también han sido difundidas a través de la producción de videos y la realización de talleres de información y motivación⁷¹.

La segunda fase de este proyecto (2000–2003) definió como prioridad concentrarse en algunos municipios del país para implementar su metodología, específicamente en 11 municipios. Sus acciones se orientan a que las entidades públicas ejecuten medidas de promoción económica rural principalmente a nivel municipal y de mancomunidades, que sean producto de la concertación público–privada, y que generen condiciones favorables a las inversiones privadas sobre todo de pequeños productores rurales.

La experiencia de PADER, se constituye en un primer esfuerzo de introducir el desarrollo económico local (específicamente rural) en la agenda de políticas nacionales. Una importante contribución del proyecto ha sido la elaboración de una guía operativa para incorporar el enfoque de cadenas de valor en la promoción del desarrollo económico local. En este sentido, se están realizando estudios de sistematización de cadenas de valor en distintos rubros y municipios del país, y ya se ha generado información para iniciar un proceso de coordinación vertical de las políticas públicas de fomento productivo.

2.2 Organizaciones no gubernamentales en promoción económica local

Las Instituciones Privadas de Desarrollo (IPDs) y/o ONGs juegan un rol muy importante en la promoción del desarrollo económico en los municipios: colaboran a los gobiernos municipales para que desarrollen acciones de promoción económica, promueven la organización de los actores económicos locales, prestan servicios especializados, y en algunos casos apoyan el desarrollo de los mercados.

⁷¹ Una interesante sistematización de las experiencias del PADER es la reciente publicación “*Municipio Productivo y Promoción Económica: Lecciones aprendidas en su aplicación*” (2004), MACA, COSUDE, La Paz, Bolivia.

Algunas ONGs apoyan en el proceso de planificación participativa con la realización de los Planes de Desarrollo Municipal, así como en la elaboración de estudios de preinversión o diseño de proyectos. Otras prestan servicios especializados en diversas áreas de intervención, tal como las microfinanzas, donde ONGs financieras han desarrollado tecnologías de microcrédito adecuadas para micro y pequeños productores rurales y urbanos. Otras IPDs apoyan directamente a los productores a través de capacitación y asistencia técnica y por otra parte informan y capacitan a los potenciales demandantes, por lo que indirectamente fortalecen y desarrollan mercados. Todas usan diversas metodologías, instrumentos y recursos (PADER, 1999).

De todo un universo de ONGs, las organizaciones que han trabajado en la construcción de municipios productivos, y que se constituyen en referentes del proceso de desarrollo económico local en Bolivia son: el Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD) y la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE).

a) Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)

El CEPAD es una institución privada sin fines de lucro que presta apoyo, asistencia y asesoramiento a los actores públicos, privados y de la sociedad civil en temas de desarrollo humano, económico y sostenible. Específicamente, el CEPAD trabaja en diversas áreas temáticas que comprende el fortalecimiento de mancomunidades municipales, desarrollo económico local, participación ciudadana, descentralización, pueblos indígenas, fortalecimiento municipal, planificación participativa, medio ambiente y otros.

En el tema de desarrollo económico local, el CEPAD ha desarrollado acciones dirigidas a fortalecer los procesos productivos, promoviendo alianzas entre el sector público y el sector privado. Para tal efecto, el CEPAD ha propuesto la conformación de la Comisión de Desarrollo Económico Local (CODEL), como un espacio de diálogo y concertación de estrategias, planes y proyectos de desarrollo. Si bien la CODEL abre el espacio de discusión y coordinación de políticas locales, para pasar a la ejecución de las mismas, se propone la creación de una Agencia de Desarrollo Económico Local, como una instancia técnica especializada que ejecutará las decisiones tomadas en la CODEL y facilitará la Estrategia de Desarrollo Económico Local.

La Estrategia de Desarrollo Económico Local, es el resultado de un proceso de toma de decisiones participativo donde los actores involucrados comparten una visión de mediano y largo plazo, identifican potencialidades y limitaciones de la zona, estructuran sus demandas y asignan recursos. La formulación de la Estrategia de Desarrollo Económico Local puede ser resultado del trabajo encarado por la CODEL y la Agencia de Desarrollo Económico del municipio.

En el año 2000, el CEPAD ha promovido la conformación de la CODEL en seis municipios del departamento de Santa Cruz: San Javier, Concepción y San Antonio de Lomerío en la provincia Ñuflo de Chávez y en El Puente, Ascensión y Urubicha en la provincia Guarayos. Actualmente, el CEPAD trabaja en 26 municipios del país, comprendidos en los departamentos de Santa Cruz y Tarija, aplicando la misma metodología e instrumentos operativos.

La creación de la CODEL en diversos municipios del ámbito de trabajo de la organización ha permitido mejorar las condiciones económicas de la población, a través de la implementación de acciones creativas e innovadoras que combinan recursos locales y externos. Los logros han permitido la apertura y consolidación de mercados, la promoción de inversiones y la formación y capacitación con la finalidad de crear condiciones para el desarrollo.

El CEPAD también ha hecho posible el relacionamiento de los actores locales con diferentes instituciones de apoyo, tanto nacionales como internacionales, logrando generar alianzas estratégicas que fortalecen el proceso de desarrollo integral del territorio. Adicionalmente, el área temática de la mancomunidad es una de las más estudiadas, desarrolladas y profundizadas por la institución. El aporte

del CEPAD se inscribe desde dos ámbitos: la teoría, conceptualización y diseño de estrategias; y la aproximación a la práctica a través del apoyo a la conformación de mancomunidades y asesoramiento a varias de ellas (www.cepad.org). Uno de sus instrumentos más difundidos es su Boletín Metáfora que ya va por el quinto año consecutivo de publicaciones, brindando noticias y análisis reflexivos sobre el desarrollo económico local en sus áreas de intervención.

b) Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE)

La Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE) fue creada en 1984, por iniciativa de cinco ONGs ante la necesidad de coordinar acciones, evitar la dispersión y el trabajo aislado. Actualmente, AIPE es una red nacional que agrupa a 30 Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) de carácter laico y sin fines de lucro y trabaja en propuestas integrales de desarrollo económico, seguridad alimentaria, salud y medio ambiente.

Uno de los programas de AIPE que ha influido de gran manera en el avance del desarrollo económico rural en varias áreas del país, ha sido el Programa Municipio Productivo Competitivo (PROMUPRO) establecido en el año 2000, como ampliación del Programa AIPE Rural. Los objetivos del PROMUPRO son influir en las políticas públicas de desarrollo local y en un accionar institucional articulado para avanzar en el desarrollo local, en el marco de la equidad e inclusión de la población marginada considerando los aspectos rural, étnico, pluricultural, de género y generacional. De las 30 IPDs afiliadas, 16 trabajan en el marco del Programa Municipio Productivo.

En este sentido, AIPE propone generar alianzas estratégicas entre instituciones públicas y privadas desde lo local en una visión común de desarrollo municipal y alianzas con el Estado para avanzar en propuestas de desarrollo departamental y nacional. Uno de los logros importantes de este programa ha sido la creación del Comité Interinstitucional de Desarrollo Económico Local (CIDEL), como un espacio de concertación público–privada para mejorar el sistema de planificación y generar proyectos productivos de inversión público–privada.

Según AIPE, el municipio productivo competitivo es “la efectivización de una propuesta al interior del Plan de Desarrollo Municipal, que movilice inversiones privadas y públicas, generando alternativas para enfrentar y reducir la pobreza y marginalidad”. En este marco, el PROMUPRO ha aportado con las experiencias sistematizadas de sus afiliadas en la elaboración de la “Guía de ajuste a los Planes de Desarrollo Municipal” y en la elaboración de la Guía para la formulación de “Estrategias de Desarrollo Económico Municipal” (EDEM) en un trabajo coordinado con el ex-Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, PADER–COSUDE y la cooperación alemana (GTZ) y holandesa (PAP Holanda).

AIPE ha impulsado un enfoque metodológico que privilegia la construcción participativa de la visión de desarrollo del municipio como paso previo a la formulación de estrategias y proyectos de desarrollo. Se espera que esta visión sea formulada, implementada y evaluada como una propuesta de acción integral (económico, social, ambiental e institucional) e interrelacionada a otros ámbitos (regional, nacional, internacional).

2.3 Mecanismos de Coordinación y Concertación público–privada a nivel municipal

Los mecanismos de concertación público–privada existentes a nivel local en Bolivia, han surgido esencialmente de las iniciativas privadas de CEPAD y AIPE y del proyecto PADER. Estas instituciones han logrado crear, y consolidar en algunos casos, espacios permanentes de encuentro entre actores públicos y privados en varios municipios del país, denominados Comisión de Desarrollo Económico Local (CODEL), Comité Interinstitucional de Desarrollo Económico Local (CIDEL) o Directorio Local de Promoción Económica (DILPE), respectivamente.

Debido a que estos mecanismos de concertación no han sido institucionalizados formalmente en todos los municipios del país, su conformación y dinamismo dependen necesariamente de una gran voluntad política por parte de los actores locales. Es importante destacar que, en muchos casos, el funcionamiento de estas instancias ha permitido generar iniciativas innovadoras de desarrollo productivo en los municipios, así como crear sinergias institucionales, acercar y articular a los actores locales, fortalecer la gestión del gobierno municipal y otros.

Rodriguez⁷² construye un cuadro comparativo de las características de los tres instrumentos utilizados, donde se vislumbran algunas diferencias en cuanto al funcionamiento y composición de actores de las instancias de concertación público–privada propuestas por cada entidad, aunque se les asigna similares funciones (Ver Anexo 4).

En general, los conceptos, metodologías y experiencias de estas organizaciones son básicamente coincidentes y convergen en los siguientes aspectos:

- Un espacio de concertación público–privado que recibe diferentes denominaciones: DILPE, CODEL, CIDEL.
- Una visión compartida de desarrollo que se orienta a la priorización de algunos productos o rubros económicos que van a ser los ejes del desarrollo local.
- Acciones coordinadas de entidades públicas y privadas que se traducen, de una u otra forma, en una agenda de responsabilidad compartida.

El trabajo realizado por PADER, CEPAD y AIPE en los últimos años, constituye el cimiento en la construcción de las políticas públicas de desarrollo económico local en el país y sobre la base de sus experiencias se están elaborando actualmente las políticas de desarrollo local en el gobierno nacional.

3. Formas de financiamiento de los gobiernos subnacionales

3.1 Sistema de asignación de recursos públicos

A partir del proceso de descentralización, iniciado en 1994, la distribución de los recursos fiscales para la ejecución del gasto público se ha orientado hacia las prefecturas y gobiernos municipales. En efecto, el actual diseño fiscal estimula a los niveles subnacionales a tomar decisiones sobre qué y cuánto gastar, mientras que las decisiones sobre ingresos–qué impuestos gravar y con qué tasas–se encuentran restringidas en el Gobierno Central.

Como sostiene Finot⁷³, “si bien la descentralización política fue precedida en algunos casos por una transferencia de competencias administrativas y aun fiscales a autoridades territoriales designadas, ella se hizo efectiva con la recuperación del derecho a elegir gobiernos subnacionales y se orientó hacia los niveles donde tradicionalmente se había ejercido este derecho. Si bien los procesos consistieron primordialmente en la transferencia de responsabilidades tanto en materia de infraestructura básica y servicios públicos como de prestación de educación escolar y atención de salud, lo que caracteriza a los procesos actuales es la descentralización, en mayor o menor grado, de estos últimos servicios.”

La autonomía local cobra contemporáneamente una nueva importancia: es una condición indispensable para el logro de un objetivo que puede resultar estratégico para la competitividad nacional y para la creación de ingresos: el desarrollo económico local. Para lograrlo resulta imprescindible que en cada localidad existan autoridades electas que cuenten con suficientes

⁷² Este cuadro está extractado del documento “Políticas de Desarrollo Productivo en Bolivia, a nivel Nacional, Regional y Local”, (Primer Borrador). ILPES-CEPAL (2003).

⁷³ Iván Finot realiza un análisis exhaustivo sobre la viabilidad del desarrollo económico local con el sistema de transferencias públicas en diversos países de la región. “Descentralización y Viabilidad del Desarrollo Local en América Latina, Revista CEPAL, 2003.

competencias (sobre todo en materia de infraestructura básica y servicios públicos) y, lo que sería decisivo, con recursos suficientes y de libre disponibilidad para poder promover procesos de concertación público–social–privada para el desarrollo local. (Finot, 2003).

En síntesis, para que las localidades puedan plantearse su propio desarrollo es indispensable que cuenten con competencias y recursos que les permitan decidir autónomamente sobre bienes públicos locales que son decisivos para dicho desarrollo, tales como infraestructura básica y servicios públicos. En dicho marco, se establece la necesidad de diferenciación entre bienes locales (bienes de consumo colectivo) y bienes sociales (canasta de bienes de consumo individual) y definir claramente entre las tareas que los gobiernos locales realizan como cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes (o socios) del gobierno nacional para redistribución personal del ingreso. Bajo los términos planteados, una profundización de la descentralización contribuiría no sólo a hacer viable el desarrollo local sino también al equilibrio fiscal nacional y a la construcción de ciudadanía.(Finot, 2003).

A continuación, en el Cuadro 16 se presenta la participación de los tres niveles de administración gubernamental en Bolivia en los ingresos y gastos totales del Sector Público No Financiero (incluyendo a los Fondos de Desarrollo en el Gobierno Nacional) para las gestiones 2000 y 2001.

Cuadro 16
BOLIVIA: PARTICIPACIÓN EN INGRESOS Y GASTOS FISCALES
POR NIVELES DE GOBIERNO, 2000–2001
(Porcentajes)

Nivel de gobierno	2000		2001	
	Ingresos totales	Gastos totales	Ingresos totales	Gastos totales
Gobierno Nacional	77,42	80,65	73,16	78,08
Prefecturas	8,11	7,52	12,14	9,98
Gobiernos municipales	14,47	11,83	14,70	11,94
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Rodríguez (2003).

Nota: Se utilizaron datos de flujos de caja de las entidades públicas.

En general, se evidencia una elevada preponderancia del gobierno nacional en los ingresos y gastos fiscales, seguido de los gobiernos municipales. En la gestión 2001, se observa una mayor participación de las prefecturas, las mismas que experimentaron un incremento de las transferencias del gobierno central y de las regalías departamentales. A la larga, probablemente aumente la proporción de las prefecturas por el incremento previsto de las regalías e impuestos a los hidrocarburos.

Con la Ley del Diálogo Nacional de 2001, se transfieren recursos adicionales a los gobiernos municipales provenientes de la condonación de la deuda externa (recursos HIPC), por lo que en las gestiones 2002 y 2003 aumentaron de manera sustancial los recursos públicos administrados por los municipios. Por tanto, la participación municipal en los ingresos y gastos totales del Sector Público No Financiero probablemente se ha incrementado en los años subsiguientes. Actualmente, los gobiernos municipales son responsables de cerca de 305 millones de dólares anuales, mientras que las prefecturas administran otros 200 millones de dólares por año. (Rodríguez, 2003).

Cuadro 17
BOLIVIA: INGRESOS POR TIPO DE IMPUESTOS EN LOS TRES NIVELES DEL ESTADO

Ingreso	Nivel nacional	Nivel departamental	Nivel municipal	Otros
Impuestos: IVA, IT, RC-IVA, IUE, ICE, GA, IS AE, ITGB	75%		20%	5% Universidades
Impuestos: IPBI, IPVA y IMT			100%	
Impuesto: ITF	100%			
Regalías Hidrocarburos Patentes Hidrocarburos	33%	66%	50%	50% Min. Desarrollo Sostenible 6% Universidades
Impuesto: IDH	37%	33%	24%	
Impuesto: IEHD	65%	35%		
Patentes Forestales Aprovechamiento de desmonte		35% 25%	25% 25%	10% FNDF y 30% Super Forestal 50% FNDF
Regalías mineras Patentes mineras Impuesto: ICM		100% 100%	30%	70% Varios ^a

Fuente: Zapata, M. (2005), *Presentación sobre Diagnóstico de Transferencias Físcales en Bolivia*, Red de Análisis Fiscal, Ministerio de Hacienda.

^a Para el sostenimiento del Servicio Técnico de Minas, Superintendencia General, Superintendencia de Minas y Servicio de Geología y Minería. (Art. 52 Ley N° 1777 de Código de Minería).

Las prefecturas departamentales tienen como principal fuente de ingreso a las transferencias del gobierno nacional. Adicionalmente, las prefecturas pueden contraer deuda y captar ingresos propios mínimos originados en la gestión de trámites desconcentrados a nivel departamental. Las transferencias de gobierno nacional se componen de:

1. Coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocarburos (IEHD), el 25% de la recaudación efectiva de este impuesto nacional se lo distribuye entre los nueve departamentos: el 50% en función del número de habitantes de cada departamento y el restante 50% en forma igualitaria.
2. Regalías departamentales por producción de hidrocarburos, minería y agropecuario⁷⁴.
3. Fondo de Compensación Departamental, a fin de distribuir los recursos equitativamente, se establece una compensación presupuestaria anual a cargo del Tesoro General de la Nación, a favor de los departamentos que estén por debajo del promedio nacional de regalías departamentales por habitante por un monto que permita alcanzar dicha media.
4. Los recursos que recibirán las prefecturas y municipios por concepto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, podrán ser destinados a salud, educación, fomento al desarrollo económico, a la promoción de empleo y a la implementación de planes de seguridad ciudadana (Ver Anexo 5).

Los gastos de las prefecturas departamentales se concentran fundamentalmente en gastos de inversión pública. En la gestión 2001, cobró importancia el pago de tributos al gobierno central por pago de papeles fiscales.

Los gobiernos municipales cuentan con cinco fuentes básicas de ingresos:

⁷⁴ Las prefecturas que reciben regalías por la explotación de hidrocarburos son Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija. Las prefecturas que perciben regalías mineras son Oruro, Potosí, Cochabamba, Chuquisaca y La Paz; y las prefecturas que perciben regularmente regalías agropecuarias son Beni, Cochabamba, La Paz, Pando, Santa Cruz y Tarija.

1. **Ingresos propios municipales**, que provienen de la recaudación de ingresos tributarios (Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles, Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores, Impuesto a la Transferencia de bienes inmuebles y Vehículos Automotores, Patentes y Tasas) e ingresos no tributarios (Venta de bienes y servicios, intereses y otras rentas de la propiedad).
2. **Coparticipación tributaria municipal**, transferencia del gobierno nacional correspondiente al 20% de la recaudación efectiva de los impuestos nacionales, en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal (se deberá asignar no más del 15% a gasto corriente).
3. **Recursos del alivio de la deuda (HIPC II)**, son recursos que el Estado Boliviano dejará de pagar por efecto del alivio de la deuda externa. La asignación de estos recursos a las Municipalidades se hará en función de criterios de equidad y de pobreza relativa de cada Municipio. El 20% de estos recursos deberá ser destinado a mejorar la calidad de los servicios de educación, el 10% la calidad de los servicios de salud y el 70% será asignado a proyectos de infraestructura productiva y social.
4. **Fondo de Inversión (cofinanciamiento)**, son recursos que provienen de Agencias de cooperación internacional y se asignan a través del Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS), en calidad de donación. Los gobiernos municipales deberán aportar una Tasa de Contraparte en función del tipo de proyecto y la pobreza relativa del Municipio⁷⁵.

5. Deuda

La principal fuente de ingresos de los gobiernos municipales son las transferencias por coparticipación tributaria del gobierno central que estuvieron alrededor de los 200 millones de dólares en el año 2001, le sigue en importancia las recaudaciones tributarias y no tributarias locales, en conjunto ambas representan el 95% de los ingresos totales de los municipios (Rodríguez, 2003).

El gasto público municipal se destina principalmente a proyectos de inversión pública y en menor medida, al pago de servicios personales y no personales. Con respecto a la deuda pública municipal agregada, la fuente de endeudamiento más importante son los atrasos con contratistas, proveedores y empresas, seguidos de la deuda contraída con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Sin embargo, para los municipios medianos y pequeños, el FNDR es la fuente más importante de crédito a largo plazo y representa entre el 30% y el 95% del endeudamiento total para estos municipios (Rodríguez, 2003).

El Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) es la única una institución financiera no bancaria de desarrollo que realiza operaciones de crédito para financiar proyectos de preinversión,

⁷⁵ Los proyectos cofinanciados dentro de los sectores priorizados por el Diálogo Nacional 2000, tendrán una tasa de contraparte menor para los municipios más pobres:

Tasas de contraparte municipales				
Tipo de municipio	Sector productivo ¹	Sector social ²	Sector sectores ³	Asistencia técnica
Tipo I	40%	45%	50%	50%
Tipo II	30%	35%	40%	40%
Tipo III	20%	25%	30%	20%
Tipo IV	15%	20%	25%	15%
Tipo V	10%	15%	20%	10%

Fuente: Directorio Único de Fondos.

¹ Caminos vecinales, desarrollo rural, electrificación rural.

² Educación, salud, saneamiento básico.

³ Recursos naturales y medio ambiente, otros sectores.

inversión y fortalecimiento institucional de prefecturas, municipios y empresas de servicio público. La cartera de préstamos del FNDR destinada a municipios y prefecturas en todo el país alcanzó a 166,6 millones de dólares a diciembre de 2002. La estructura de esta cartera según destino de los recursos muestra que el 73% se utiliza para financiar proyectos de inversión social (principalmente infraestructura urbana y sistemas de agua potable y alcantarillado) y el 24% para financiar proyectos de infraestructura productiva (mejoramiento de tramos carreteros intermunicipales, electricidad, recursos hídricos y defensivos).

Por otro lado, el Fondo de Inversión Productiva y Social (FPS) cuenta con recursos para cofinanciamiento de proyectos de inversión pública municipal en sectores productivos que alcanzan a \$US 9 millones, según el detalle por departamentos que se presenta en el Cuadro 19. Esta fuente de financiamiento representa alrededor de 0,1% del PIB y 0,2% del presupuesto total consolidado para la gestión 2003 (UDAPE, 2003).

Cuadro 18
FPS: RECURSOS PRESUPUESTADOS DE INVERSIÓN PÚBLICA EN
SECTORES PRODUCTIVOS,^a 2003

Departamento	Mill. Bs.	Mill. \$US	Porcentaje PIB	Porcentaje PGN
Chuquisaca	3,2	0,4	0,01	0,01
La Paz	28,1	3,6	0,05	0,09
Cochabamba	14,5	1,9	0,02	0,05
Oruro	4,0	0,5	0,01	0,01
Potosí	5,6	0,7	0,01	0,02
Tarija	4,4	0,6	0,01	0,01
Santa Cruz	6,6	0,9	0,01	0,02
Beni	0,5	0,1	0,00	0,00
Pando	2,8	0,4	0,005	0,009
Total municipios	69,7	9,0	0,12	0,23

Fuente: UDAPE, 2003. Elaboración en base a información del Presupuesto de Inversión Pública 2003, Ministerio de Hacienda, VIPFE.

^a Se incluyen programas multisectoriales.

Estos recursos del FPS se asignaron como contraparte para proyectos concurrentes con los gobiernos municipales del país y se articulan en el presupuesto de inversión pública como parte del conjunto de fuentes financieras de programas y proyectos productivos (UDAPE, 2003).

3.2 El equilibrio fiscal vertical

Finot propone que si bien es importante acrecentar las potestades locales de decisión sobre provisión de bienes públicos, quedaría aún por resolver el problema de las inequidades generadas por la muy desigual distribución territorial del ingreso. Lo ideal sería que todos los ciudadanos contaran con igual derecho para proveerse de bienes locales. Si bien se trata de un problema complejo, el principio de solución podría ser que las transferencias territoriales sean de libre disponibilidad pero proporcionales a los aportes locales relativos, es decir, proporcionales a los aportes locales medidos no en términos absolutos sino en relación con los respectivos niveles de ingreso geográfico (o como proxy, de pobreza)⁷⁶. En dichos aportes deberían estar incluidas, obviamente, las contribuciones voluntarias.

⁷⁶ Ya Adam Smith planteaba que los individuos debían ser gravados “en proporción a sus respectivas capacidades, esto es, en proporción las rentas que respectivamente disfrutan” (citado por Musgrave R. 1959). Este principio resultaría plenamente aplicable en el nivel local, también en lo que se refiere a los individuos, si se toma en cuenta que el principal impuesto local es aquel sobre la propiedad inmueble, la que a su vez es una buena *proxy* del “nivel de rentas” de cada ciudadano.

Un sistema de transferencias como el propuesto, se espera, no solamente garantizaría equidad sino potenciaría los procesos de decisión local, la participación ciudadana y las contribuciones locales. Este sistema también permitiría incrementar sustantivamente las transferencias de libre disponibilidad y situar el límite del gasto local, ya no en decisiones político-administrativas centralizadas, sino en la voluntad de cada comunidad de proveerse de bienes locales. Y, finalmente, podría ser un instrumento decisivo para la construcción de ciudadanía, en el sentido planteado por la CEPAL en el 2000 (Finot, 2003).

El siguiente cuadro nos refleja un nivel de equilibrio vertical fiscal en Bolivia, bastante mayor a nivel municipal. Los ingresos vía impuestos que se coparticipan son mayores a nivel municipal que prefectural y las transferencias del nivel central son mayores para las Prefecturas que para los municipios. Las Prefecturas hasta ahora no generan ingresos propios, a diferencia de los municipios. En consecuencia, los ingresos propios que generan los municipios son suficientes para cubrir sus gastos corrientes y algo de sus gastos de capital, mientras que las prefecturas tienen una dependencia total de las transferencias que reciben ya que los pocos ingresos propios con que cuentas no les alcanza ni para la octava parte de los gastos corrientes que realizan.

Cuadro 19
EQUILIBRIO VERTICAL FISCAL EN MATERIAS DE DET PARA NIVEL INTERMEDIO Y LOCAL EN
BOLIVIA EN BASE AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2005
(En millones de dólares)

Año	Ingresos				Gastos ⁷⁷			Equilibrio Vertical ⁷⁸
	Propios	Impuestos participados	Transferencias	Total	Corriente	Capital	Total	
	(1)	(2)	(3)	(1+2+3)	(5)	(6)	(5+6)	(1)/(5)
Prefecturas	8	44	201	253	68	256	323	0,12
Municipios	141	192	161	494	119	305	424	1,18

Fuente: P Alborta, M Montalvo, M Zapata; Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las autonomías regionales.

Pero para el gasto de capital vemos que tanto municipios como prefecturas dependen totalmente de impuestos coparticipados y transferencias.

Una consideración al respecto: el hecho positivo de que hay más inversión pública a través de los niveles subnacionales (municipios o prefecturas) que a nivel nacional. Solamente la inversión municipal antes de 1994 era de 4% ahora es aproximadamente el 40% de la inversión pública total. Sin embargo es interesante observar que este proceso ha sido gracias a una transferencia de recursos del nivel central a los niveles subnacionales y no porque los niveles subnacionales hayan generado más recursos.

⁷⁷ Si bien el estudio solicitaba clasificar los gastos en autónomos y no autónomos, entendiendo que los gastos autónomos son aquellos gastos que los gobiernos intermedios o locales determinan independientemente de las decisiones de otros niveles de gobierno, se tuvo una dificultad a la hora de recopilar estos datos, ya que la fuente a la que se accedió no clasifica los gastos de esa forma, sino en gastos corrientes y de capital. Los gastos corrientes se refieren a los gastos que incurren municipios y prefecturas para cubrir sus gastos de funcionamiento. A nivel municipal sólo pueden utilizar para gastos corrientes sus ingresos propios y un porcentaje de los recursos de coparticipación tributaria; las prefecturas utilizan para estos gastos, recursos provenientes de las transferencias que reciben del gobierno central. Los gastos de capital son los gastos que destinan tanto municipios y prefecturas para programas y proyectos de inversión. Una parte de estos recursos de capital se destina como contrapartes para apalancar otros recursos ya sea de fondos de inversión nacionales o de cooperación externa, por lo que la decisión de ejecución de estos recursos en estos casos es compartida con otras instancias. No se toman en cuenta gastos corrientes en salud y educación ya que esos gastos los realiza directamente el nivel central.

⁷⁸ A pesar de esta dificultad de discriminar los gastos entre autónomos y no autónomos, que se menciona en la nota anterior, es interesante el cociente que se obtiene al dividir los ingresos propios con los gastos corrientes, ya que con este resultado podemos analizar la capacidad que tienen los niveles subnacionales de al menos cubrir sus gastos de funcionamiento.

3.3 Conclusiones

Si bien hay que tomar en cuenta que el próximo proceso de Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico sentará las bases para un nuevo diseño del Estado boliviano en el cual se profundice el proceso de descentralización, hay algunas conclusiones y/o recomendaciones que se pueden dar:

Un proceso de planificación del desarrollo económico territorial debe complementar muy bien el carácter participativo de la planificación para que tenga legitimidad y asegure la movilización y apropiación de la población y el carácter estratégico de la misma—debe ser una planificación que apunte a acciones que realmente vayan a tener impacto—. No puede ser solamente un proceso participativo, puesto que por muy participativa que sea una decisión, puede ser equivocada y no puede ser solamente estratégica, pues puede perder mucho conocimiento local que se genera a través de la participación de la gente.

Es necesario fortalecer en los niveles subnacionales, la capacidad de generar ingresos, para que dejen de depender del nivel central. Esto no quita que se sigan realizando transferencias o se tengan impuestos coparticipados, pero estas transferencias deben ser más inteligentes. Es adecuado un cierto nivel de transferencias de forma automática, pero otro nivel de estas transferencias debería ser más inteligente y estar condicionado al cumplimiento de ciertas metas de gestión que estimulen y premien las buenas prácticas.

Desde el nivel central, Bolivia ya transfirió recursos en función de población (Ley de Participación Popular), en función a pobreza (Ley del Diálogo 2000 y Política Nacional de Compensación), o en función de la explotación de sus recursos naturales (regalías). Lo más probable es que tanto municipios y prefecturas en el corto y mediano plazo sigan dependiendo de estas transferencias del nivel central, por lo tanto si queremos profundizar el proceso de descentralización, se debería modificar el proceso de transferencias, premiando buenas prácticas, tal como se mencionó. Por ejemplo, se debería premiar a los incrementos en la recaudación de ingresos propios; premiar la complementariedad y concurrencia de inversiones prefectural—municipal.

Con relación al marco normativo para el DET, éste es óptimo en la legislación boliviana. Puede ser que falte algún detalle pero el marco general está ya definido en la actual normativa. Seguramente la nueva Constitución del país que surja del proceso de la Asamblea Constituyente podrá modificar esta situación, pero en la actualidad existe un marco normativo que permite en Bolivia tanto a Gobiernos Municipales como a Prefecturas llevar adelante políticas, programas y proyectos de DET. El hecho significativo en este punto es que por más legislación adecuada que se tenga lo que realmente importa es una buena gestión que permita implementar adecuadamente esa legislación y las necesidades de la población.

VI. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

En la relación entre el *Estado*, *los productores* y *las cadenas productivas*, podemos citar como las principales conclusiones, las siguientes:

- Los productores rurales tienen un difícil acceso a mercados dinámicos, lo cual no les permite conocer ámbitos competitivos y por ende mejorar su productividad y competitividad.
- Los productores no cuentan con suficientes mecanismos de asistencia técnica y, cuando los poseen, son intermitentes, ineficientes y poco adecuados a las realidades productivas de las pequeñas unidades familiares.
- Los sistemas de crédito son casi inaccesibles para los productores rurales, porque poseen estructuras de garantías que exceden su capacidad económica y ellos no cuentan con capacitación para poder insertarse en un mercado cada vez más competitivo para mejorar sus niveles de productividad.
- A la vez, el país no ha desarrollado suficientemente plataformas de competitividad que faciliten la actividad productiva del conjunto de la economía, y los esfuerzos privados para aumentar su productividad y competir a nivel internacional son escasos e insuficientes.

- Las relaciones entre los municipios y las cadenas productivas que se vienen impulsando en el país representan un desafío a ser asumido por los productores y por los diferentes niveles de gobierno, impulsando relaciones formales entre ambos, que son vitales para el impulso de la actividad productiva local.
- La idea central es, como menciona Gray Molina, lograr un crecimiento de base ancha⁷⁹.

¿Por qué incorporar la dimensión territorial en el análisis y en la aplicación de políticas y proyectos de competitividad? Entre las razones más importantes, podemos citar las siguientes:

- El diseño exclusivo de políticas nacionales sin una visión descentralizada del país no ha servido en el pasado. Un país tan heterogéneo no puede volver a cometer el error de centralizar y diseñar políticas homogéneas de competitividad para los municipios del norte potosino igual que para los municipios con vocación exportadora del norte de Santa Cruz.
- La falta de una visión descentralizada del país imposibilita las perspectivas reales de operativización de las políticas nacionales en los territorios municipales, impidiendo crear capacidades locales de competitividad que articulen a los productores a los beneficios del mercado mundial por la vía de las cadenas productivas o de la generación de capacidades para abastecer a los mercados locales, si se encuentran en un grado de desarrollo menor.
- Nuestra diversidad productiva, nuestra amplitud de estrategias de sobrevivencia y nuestra multiplicidad étnica requieren de la generación de capacidades locales (capital social) con cualidades productivas y competitivas que no se las puede desarrollar únicamente desde los ámbitos nacionales de gobierno. Deben armonizarse en el territorio, en instancias de concertación que se pueden denominar directorios (estos directorios son instancias de concertación público privada que permiten armonizar intereses de los productores de los municipios y de las organizaciones territoriales en una misma mesa).
- Las políticas nacionales no pueden circunscribirse exclusivamente a los productores articulados a las cadenas productivas, aunque puedan tener prioridad, deben incorporar a los que no están articulados a las mismas; esto se puede dar a través de una perspectiva territorial de la *competitividad*.
- La productividad y la competitividad no son un fin en sí mismo, son un medio para lograr una mejora en las condiciones globales de empleo e ingresos en el país y deben constituirse en un mecanismo real de lucha contra la pobreza.
- Existen suficientes normas y argumentos técnicos que demuestran la necesidad y posibilidad de incorporar la dimensión territorial a la política de mejoramiento de la competitividad de la economía, de manera descentralizada, lo que permite incorporar a las prefecturas y municipios en los esfuerzos para avanzar en el DEL.
- No son necesarios cambios previos a la normativa de la descentralización para iniciar el proceso de integración vertical (estrategias en distintas escalas geográficas), lo que se requiere es apoyar a los niveles descentralizados para que asuman plenamente sus competencias.
- Los territorios a ser considerados no necesariamente deben coincidir con la homogeneidad de una geografía denominada municipio, pueden ser mancomunidades productivas como las que ya existen o realidades más regionales–departamentales, en las que se encuentran emprendimientos productivos regionales más amplios.
- No existe una clara articulación entre sectores relacionados a desarrollo económico, que se vea reflejada en un tejido institucional coherente a nivel subnacional.

⁷⁹ Concepto de cambio de patrón de la economía de base estrecha, basada en la explotación de nuestros recursos minerales exclusivamente, hacia una de “base ancha”, más inclusiva y que permite el tránsito de economías populares a otras economías más industrializadas. Enfoque detallado en “La Economía más allá del Gas” Informe de Desarrollo Humano–PNUD. La Paz, Bolivia (2005).

- Los municipios tienen una visión limitada de la región, no son los agentes más adecuados para perseguir el desarrollo económico territorial, aunque se mancomunen, simplemente porque los procesos productivos y de desarrollo económico territorial sobrepasan las jurisdicciones político-administrativas del municipio.
- La mayoría de las Mancomunidades en el país—con algunas excepciones que si han desarrollado interesantes proyectos sostenibles—no se han creado con propósitos específicos que permitan traer mejoras sustanciales a sus municipios y comunidades campesinas, por el contrario, buscan extenderse en el tiempo al amparo del financiamiento de cooperantes, sin mayor propósito de crear una mayor dependencia económica.
- Las vocaciones productivas de una región o territorio pueden verse tremendamente perjudicadas por las “vocaciones culturales” de sus habitantes, puesto que muchas veces, no existe compromiso con la actividad económica que desarrollan.

En cuanto al tema de la **descentralización** en el país, y su relación con la transferencia de competencias y atribuciones, vale la pena resaltar los siguientes aspectos como conclusiones:

- El nivel intermedio, nivel meso, según otros⁸⁰, ha resultado recibiendo competencias delegadas por el Gobierno central, más no transferidas. Más aún, las competencias delegadas se siguen manejando desde La Paz, tal es el caso de las planillas de haberes de los maestros y el personal de salud, las políticas de los sectores que tienen representación a nivel departamental, los programas nacionales, los que muchas veces se ejecutan en el ámbito departamental, regional, subregional e incluso local, con total desconocimiento de Prefectos, Subprefectos, Corregidores e incluso Alcaldes.
- El actual proceso de Participación Popular está agotado si es que no se avanza en el nivel departamental. Ya que las Prefecturas se han convertido en trabas para el nivel municipal. La alternativa de convertir a las Mancomunidades en la llave que resuelve este nivel intermedio es falsa. Aquí cabe la discriminación del concepto ampliamente expuesto en este estudio entre lo que es espacio y territorio.
- Espacio es un ámbito en el cual se desarrollan políticas públicas y se lleva a cabo el desarrollo económico y social de la población asentada en él, territorio es ese espacio más habitantes con identidad y con un gobierno propio. Por ello, se debe entender las Mancomunidades como espacios de planificación de políticas públicas, pero sin gobierno, ya que dependen de los Gobiernos Municipales que las constituyen y por ello cuentan solamente con un gerente.
- Las Autonomías Departamentales permiten avanzar en el proceso de descentralización político administrativo respecto a la posibilidad de que el departamento a través de su Asamblea Departamental pueda normar y legislar sobre los temas de su competencia.⁸¹ Esta opción también es perfectamente posible una vez que se delimiten claramente los tópicos especialmente relacionados con las finanzas públicas. En este marco, el tema tributario y el tema presupuestario son los más relevantes.
- Si se aplica correctamente el artículo de la CPE que divide las rentas en nacionales, departamentales y municipales y se las clasifica con una transparente delimitación, se puede provocar que se produzcan incentivos para una mejor recaudación tributaria y también

⁸⁰ El Estado Triterritorial, de Franz Xavier Barrios Suvelza. ILDIS. La Paz, 2003.

⁸¹ Autonomías Departamentales. Juan Carlos Urenda. Santa Cruz, 1996. Segunda Edición, 2003.

incentivos fiscales a las regiones o municipios más eficientes⁸².

- Esto puede llevar a cambiar la Política Nacional de Compensación actual, retomando el tema de los Fondos de Inversión nacionales y posibilitando la apertura de bancos y/o financieras regionales o departamentales que sirvan para financiar el desarrollo de regiones, con potencial competitivo y posibilidades de mayor desarrollo sostenible. Este tipo de premios y castigos, que hoy está ausente del modelo de descentralización municipal, asimétrico en el nivel intermedio, puede ser más saludable y provocador del desarrollo, que todo lo avanzado hasta hoy.
- Existe una evidente invasión de competencias municipales por parte de las Prefecturas, que han asumido inversiones en infraestructura de saneamiento básico rural, electrificación rural, infraestructura de salud y educación y en algunos casos equipamiento, obras de micro riego, etc. El argumento de los Prefectos que lo han hecho, es que respondieron a demandas de las comunidades beneficiadas y que se trataba de inversiones en municipios muy pobres y de pocos recursos. Lo llamativo del caso es que estas inversiones siempre fueron acompañadas de alto componente de propaganda política oficial.
- Otro tópico hace relación a los programas de fortalecimiento institucional municipal. Es criterio de los organismos internacionales que financian estos programas, como el Banco Mundial, que estos programas deben ser finitos, ya que esto permite procesos de evaluación y de reconceptualización si es que la circunstancia lo amerita. En el caso de Bolivia, estos programas tienden a prolongarse y lo que es más, una vez agotada una fuente financiera, se tiende a buscar otra para mantenerlos vigentes.
- En el marco de la descentralización administrativa, este tipo de metodología se debe someter a mayores pruebas que las que tuvo hasta hoy en el ámbito local. Es posible que sea necesario pensar, y no en un plazo muy largo, en una normativa metodológica que si bien resalte los valores de la participación ciudadana en la identificación de sus necesidades, también incorpore elementos de planificación estratégica que no pueden visualizarse desde un punto de vista estrictamente comunitario.
- Por otro lado, existe una desconfianza de la cooperación internacional hacia el gobierno de Bolivia en cuanto al uso de los recursos, porque se teme que sean usados políticamente y discrecionalmente en gasto corriente, desviados o finalmente sean objeto de corrupción.
- La cooperación internacional no ha tenido suficientes contrapartes, ni en número ni en calidad y el gobierno de Bolivia no tiene la capacidad fiscal de proveerlos.
- La cooperación internacional no tiene evaluaciones de sus resultados que sean conocidas por las autoridades nacionales y si existen son de acceso de cúpulas elitarias y a personas allegadas a de la cooperación.
- Al no conocerse evaluaciones no se puede suponer eficiencia en la cooperación internacional e ineficiencia en el gobierno nacional, departamental o municipal, sino que se debe evaluar los pesos y contrapesos.
- El gobierno no ha podido dar sostenibilidad a procesos iniciados desde la cooperación internacional, específicamente en el tema de descentralización y desarrollo económico territorial.

⁸² El Referéndum de 1931 que aprobaron los bolivianos por más del 70% a favor de un régimen de descentralización político administrativo, y que fue vetado por el Presidente Daniel Salamanca por la guerra del Chaco, en su art. 106 señalaba: "Los departamentos no podrán crear sistemas protectores ni prohibitivos, que afecten los intereses de otras circunscripciones de la república, ni dictar ordenanza de favor para los habitantes del departamento, ni de exclusión para otros bolivianos". Con lo que se garantizaba la igualdad de todos los bolivianos ante la Ley.

- Las prioridades de inversión de la cooperación internacional no son necesariamente las del gobierno nacional y menos las de las comunidades rurales.
- La cooperación multilateral acompaña procesos de ajuste fiscal como prioridad antes que apoyo a políticas públicas y programas de desarrollo. Se mueve en sus tiempos de cumplimiento de resultados y reportes periódicos, que no son los mismos que los tiempos de los actores rurales, protagonistas del proceso en cuestión.

2. Recomendaciones

- El modelo de descentralización debe ser relanzado a partir de cuatro políticas fundamentales: recuperar el nivel prefectural; pasar del gasto social territorial inercial a uno enfocado al logro de metas; articulación de la descentralización, con el desarrollo económico subnacional; introducción de vallas territoriales capaces de contener subnacionalmente conflictos sociales.
- Se debe dar impulso al nivel subnacional en el sector económico productivo. Teniendo en cuenta las políticas formuladas, se hace importante integrar el nivel subnacional al desarrollo económico del país a través de la conformación del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) que consiste principalmente en establecer acuerdos y/o pactos productivos entre o con Productores, Gobierno Municipal, Prefectura, Gobierno Central, fundamentalmente en aspectos orientados a tecnología y asistencia técnica, capacitación, servicios de apoyo a la producción, servicios financieros, acceso a mercados interno y externo, infraestructura productiva y obras con empleos basados principalmente en *Cadenas Productivas*, generando empleo y consecuentemente ingresos.
- En ese contexto, se plantea el establecimiento de *Pactos Productivos* entre Actores Público-Público, Público-Privados y Privado-Privado siguiendo el siguiente proceso: identificación de cadenas productivas, identificación de cuellos de botella en todo el proceso de producción, acopio, industrialización, comercialización y se llegan a acuerdos; estos cuellos de botella mencionados se dan a nivel de oferta, demanda y también son estructurales.
- A nivel de oferta, básicamente por la ausencia de modelos de transferencia tecnológica, a nivel de demanda por la baja demanda en mercados internacionales y dentro de los estructurales están las organizaciones de productores débiles y poco competitivos. Entonces, de lo que se trata es de eliminar esos cuellos de botella a través de los acuerdos mencionados.
- Se recomienda reforzar las competencias fiscales y financieras a nivel nacional. Se debe mejorar la eficiencia y transparencia del nivel departamental.
- Se recomienda que los proyectos sostenidos por la cooperación internacional refuercen la coordinación con el sector público y establezcan sistemas de seguimiento y evaluación para estos proyectos.
- Se considera que la vía municipal de descentralización complementada con la departamental es la más adecuada en términos de legitimidad y democratización, criterio decisivo para un país como Bolivia con una histórica separación entre Estado y sociedad.

Esperemos que la Asamblea Constituyente sienta las bases para un nuevo diseño del Estado boliviano, en el cual se profundice el proceso de descentralización y por ende un proceso sostenido de desarrollo económico territorial.

Bibliografía

- Abalos, José Antonio (2000). *El Fomento al Desarrollo Productivo Local: Orientaciones, Actores, Estructura y Acciones: La Situación en Chile en los Noventa*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Aguilar Perales, Javier (2002). “Promoción del Desarrollo Productivo Local y Regional” en *Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Aghon, Gabriel (2001), Albuquerque Franciso, y Cortez Patricia, “Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Un Análisis comparativo.” CEPAL-GTZ. Santiago de Chile.
- _____(1995) “El financiamiento municipal: principales desafíos y algunas opciones” en *Revista de Estudios Sociales* N° 83, 1995.
- AIPE (2001). *Asociación de Instituciones de Promoción y Educación. Catálogo institucional*. La Paz, Bolivia.
- _____(1999). *Caminando al Municipio Productivo. Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE)*. La Paz, Bolivia.
- Alborta Patricia, Montalvo Marcelo, Zapata Marco, (2005) “Régimen de Transferencias Intergubernamentales para las Autonomías Regionales” en *Documentos de Trabajo hacia la Constituyente. Unidad de Descentralización y Administración Pública*. La Paz, Bolivia.
- Albuquerque, Francisco (2004) “El Enfoque del Desarrollo Económico Local”. *Cuadernos Desarrollo Económico Local*, N° 1, Buenos Aires 2004.
- _____(2002). “Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe” en Joachim Göske (ed.) *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Fundación Friedrich Ebert. Santiago de Chile.
- _____(1997). *Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico. Cuadernos del ILPES* N° 43. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.

- Antelo, Eduardo (2000). “Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985” en Luis Carlos Jemio y Eduardo Antelo (Eds) *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, Departamento de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y CEPAL. La Paz, Bolivia.
- _____(2000). “Políticas de Estabilización y de Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985” en Luis Carlos Jemio y Eduardo Antelo (Eds) *Quince Años de Reformas Estructurales en Bolivia*. Universidad Católica Boliviana, Departamento de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas y CEPAL. La Paz, Bolivia.
- Arreaño Janneth (2003). *Desarrollo Económico Local en Bolivia. Experiencias de construcción de municipio productivo: PADER, CEPAD, AIPE*. Documento de trabajo, julio 2003. Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios. Viceministerio de Desarrollo Rural y Riego. La Paz, Bolivia.
- Ayo, Diego (2004). *Voces Críticas de la descentralización: Una década de Participación Popular*, FES ILDIS, PLURAL Edit., La Paz, Bolivia.
- _____(2003). *Municipalismo Participación Popular. Apuntes de un proceso*. Edit. Muela del Diablo. La Paz, Bolivia.
- Banco Interamericano del Desarrollo (BID) “Making Decentralization Work in Latin America and the Caribbean. A Background paper for the sub-national Development Strategy”, mimeo.
- _____(2001) “Relaciones intergubernamentales y Descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional”.
- Boisier, Sergio (2002) “Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial” en la obra colectiva *Nuevos Desafíos de la Planificación Regional*, MIDEPLAN, marzo.
- _____(1996). *Modernidad y Territorio*. Cuadernos del ILPES N° 42. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile.
- Barbery Roberto, “10 años de Participación Popular” en *Municipalización: Diagnóstico de una Década* (2004), La Paz, Bolivia, PLURAL, USAID, FES-ILDIS.
- Barreiro Fernando C., *Desarrollo desde el territorio. A propósito del Desarrollo Local*. Nov. 2000. Acá se entiende la existencia o posibilidad de articulaciones entre mancomunidades no continuas territorialmente.
- Blanes, José, (1999) “La Descentralización en Bolivia: Avances y Retos Actuales”, CEBEM, La Paz, Bolivia.
- Cabezas Maritza y Rob Vos, (2004) *Crecimiento pro-pobre: opciones y falacias, apuntes para los informes de país*. ISS –SIDA.
- Casanovas, Mauricio, “Cadenas Productivas y Municipios” en *Municipalización: Diagnóstico de una Década* (2004), La Paz, Bolivia, PLURAL, USAID, FES-ILDIS.
- CEBEM (2005), RECAL, “La Descentralización en América Latina, Logros y Desafíos”, (José Blanes, y Edgar Pabón Compiladores), La Paz, Bolivia.
- CEPAD (2002), Diputación de Córdoba y Servicio Alemán de Cooperación Social y Técnica, DED. *Articulación para el Desarrollo “Encuentro de Cooperantes de la Provincia Velasco”*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- _____(2001). *Comisión de Desarrollo Económico Local-CODEL. Construyendo el Desarrollo*. Edit. El País. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- CLAEH. (1999) “*Fortalecimiento de articulación de actores: un desafío a intervención en procesos de desarrollo local*”. Análisis de una experiencia en centros poblados del Noreste del Uruguay. Serie Desarrollo Local en América Latina, N° 3, (1999).
- Czerniewicz K., Nicole (2005) “*Desconcentración Territorial de los Sectores*”, en Documentos de Trabajo hacia la Constituyente. Unidad de Descentralización y Administración Pública. La Paz, Bolivia.
- Dermizaki, Pablo, (1999) “*Derecho Administrativo*” 4ta Edición, Editorial Judicial, Sucre, Bolivia.
- Falabella, Gonzalo (2002). “Institucionalidad territorial para el desarrollo de Chile” en Dionisio Borda y Fernando Masi (eds.) *Economías Regionales y Desarrollo Territorial*. CADEP. Asunción, Paraguay.
- _____(2000). *Los Cien Chile. Más allá del País Promedio. Estudio Exploratorio*. División de Desarrollo Económico. CEPAL, julio 2000. Santiago de Chile.
- FAM Bolivia, (2005) - Mendoza Marco, “El Proceso de Institucionalización e Implementación de la Estrategias Productivas Integrales”. La Paz, Bolivia.
- FES-ILDIS, USAID, PLURAL (2004) *Municipalización: Diagnóstico de una Década*, La Paz, Bolivia.
- FES-ILDIS, PLURAL Edit. (2003) “La Descentralización que se viene, Propuestas para la Reconstitución del nivel estatal intermedio”. La Paz, Bolivia.

- Finot, Iván, (2003) “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”. CEPAL, Serie Gestión Pública, Santiago, octubre 2003.
- Flores, Gonzalo, (2005) “Diálogo Nacional Bolivia Productiva: La embarramos otra vez”.
- Fundación Milenio (2002). *Informe de Milenio sobre la Economía en el año 2001*. La Paz, Bolivia.
- Galindo, Mario, (2005) “*El Proceso de La Descentralización En Bolivia y la Cooperación Internacional*” en *La Descentralización en América Latina, Logros y Desafíos. El papel de la Cooperación Europea*. CEBEM, La Paz, Bolivia.
- Gallicchio, Enrique y Winchester Lucy (2003), “*Territorio Local y Desarrollo. Introducción*” en la obra colectiva *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*, Colección Estudios Sociales, Ediciones Sur CLAEH.
- _____(2005) “*Desarrollo Económico y Gestión Local Algunos Aprendizajes y Cuestionamientos*”. Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Uruguay.
- _____(2004) “*Desarrollo Económico Local. Estrategia Económica y de Construcción de Capital Social*”. Centro Latinoamericano de Economía Humana, CLAEH, Uruguay.
- Gray Molina, George. (2002). “Participación popular y Descentralización Administrativa: más allá del municipalismo” en *La Fuerza de las Ideas*, Foro de Desarrollo, 2002 BM, FES-ILDIS, PRISMA, MpD, la Paz, Bolivia.
- IICA, Uruguay , Desarrollo Rural Sostenible, enfoque territorial, Sinopsis (2003).
- INFOCAL (2001). *Perfil Institucional de la Fundación INFOCAL*. La Paz, Bolivia.
- Larrazábal Córdova, Hernando, Carolina Pinto de Loza, Rodolfo Mayer Prieto y Patricia Vaca Calderón (2000). *Ajuste Estructural y Desarrollo Productivo en Bolivia*. CEDLA. La Paz, Bolivia.
- Laserna, Roberto. Las Prefecturas Departamentales y La Descentralización en Bolivia. Informe de consultoría, con Henry Oporto. Ministerio de la Presidencia, PROADE-GTZ. Cochabamba. 17 de marzo de 1998.
- Lathrop, G., (2004) J.P. Pérez Saínz, Yahira Ceciliano, Javier Aguilar y José Valdez (Bolivia), “*Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina. Informe Temático: Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua*”. FLACSO Costa Rica, ISS – ASDI.
- LEADER (Liaison entre Actions de Développement de L’Economie Rurale) (1999). *La Competitividad Territorial. Construir una estrategia de desarrollo territorial con base en la experiencia de LEADER*. Cuaderno N° 6 – Fascículo 1. Diciembre 1999. Comisión Europea. Bélgica.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (2002). *Memoria Institucional 2001-2002*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, (2005) *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (2002). *Plan de Riego Bolivia PRONAR (2002-2007)*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios (MACIA), Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2003). *Estrategia de Desarrollo Agropecuario y Rural*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, Ministerio de Desarrollo Sostenible, Ministerio de Desarrollo Económico (2003). *Estrategia de Desarrollo Económico Local (EDEL)*. Versión preliminar, actualizada septiembre, 2003. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Económico – “Obstáculos al Crecimiento Económico en Bolivia” en Propuesta País presentada a la Cuenta de Desafío del Milenio – (2004).
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) (2001a). *Revisión de situación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en Bolivia*. Anibal Aguilar y Daniel Alvarez (Coord.) OECD/DAC Donor-Developing Country Dialogues on Strategies for Sustainable Development. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) (2001b). *Análisis de la implementación de las Estrategias de desarrollo sostenible en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (2000). *La Experiencia de las Mancomunidades en Bolivia*. Serie de cuadernillos de investigación N° 8. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (2000). *Guía Metodológica para la Profundización del PPM en la Dimensión del Desarrollo Económico (EDEM)*. Serie de Documentos de Trabajo N° 9. La Paz, Bolivia.

- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (2002). *Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización en Bolivia. Nivel Municipal y Departamental*. Grupo Design. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Hacienda, Unidad de Descentralización Fiscal (2003). Informe Final “*Evaluación del PSAC-I Apoyo a la Descentralización*” ISS, SAXgr, La Paz, Bolivia.
- Ministerio de la Presidencia (2001). *Sistema de Seguimiento y evaluación de la Gestión Pública Descentralizada: Sector Agropecuario*. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de la Presidencia, (2005) Unidad de Descentralización y Administración Pública, Cartas Técnicas N°6 “*Estadísticas de Empleo en el Sector Público Boliviano*”, La Paz, Bolivia.
- Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular, (2005) *Memoria del Dialogo Nacional Bolivia Productiva* (CD). La Paz, Bolivia.
- Ministerio sin Cartera Responsable de Participación Popular (2005) Viceministerio de Descentralización Departamental. Enrique Lora, *Estudio de Análisis sobre la Capacidad de Absorción de las actuales Competencias Prefecturales*. La Paz, Bolivia
- Molina, Carlos Hugo; García E., Martha; Landívar, María Elba. *Evaluación de los Consejos Departamentales y Provinciales*. En revista Democracia y Participación No. 5. Fundación Friedrich Ebert. ILDIS. La Paz, marzo de 2001.
- Morón Benítez, Mauricio (2002). *Expansión de la Cobertura de los Servicios Financieros en el Área Rural (Junio 1999- Junio 2000)*. FONDESIF. La Paz, Bolivia.
- Moncayo Jiménez Edgar (2002) “*Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*”; Serie Gestión Pública. ILPES. Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional, Santiago de Chile.
- Muñoz-Reyes Claudia. y Rodríguez Auad, Tania. (2002). “*Planificación Participativa Territorial: Procesos e Instrumentos para el Desarrollo Económico Local*”. Maestrías para el Desarrollo - Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia.
- Muñoz-Reyes Claudia, (2005) Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y su relación con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, SNV. La Paz, Bolivia. Documento sin publicar.
- Nistahusz, Sandra (2002). “*Micro, Pequeña y Mediana Empresa*” en Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). *Estado de la Situación de la Competitividad en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- PADER (2005). Memoria del II Foro Municipal para el Desarrollo Económico Local”, GMLP, La Paz, Bolivia.
- PADER (2002). *Guía para la constitución de Directorios Locales de Promoción Económica (y una propuesta de operativización de los CODEPES)*. Documento sin publicar.
- PADER, (2006) *Promoción al Desarrollo Económico Local. Metodología de intervención en el nivel Municipal*, Presentación en el Taller GODEL-ATICA-PADER , MACA. La Paz, Bolivia.
- ___(2004) “*Municipio Productivo y Promoción Económica: Lecciones aprendidas en su aplicación*”, MACA, COSUDE, La Paz, Bolivia.
- ___(2001). *Promoción Económica Local y Cadenas de Valor: Una guía operativa*. Documento sin publicar.
- ___(1999). *Municipio Productivo. Promoción Económica Rural. Aprendiendo de la realidad municipal*. Centro de Información para el Desarrollo. La Paz, Bolivia.
- PADER y Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional - CECI (2003). *Unidad de Promoción Económica Municipal (UPEM). Brazo Operativo y herramienta para implementar el Municipio Productivo*. La Paz, Bolivia.
- PNUD, (2005) Informe temático de Desarrollo Humano “*La Economía más allá del Gas*” , editado por el equipo del IDH (George Gray Molina, coordinador). La Paz, Bolivia.
- República de Bolivia (2005). *Informe de Gestión 2003-2005*. Gobierno Constitucional de Carlos Mesa. La Paz, Bolivia.
- ___(2005) *Plan Bolivia Competitiva y Solidaria*. La Paz, Bolivia.
- ___(2003). *Informe de Gestión 2002-2003*. Gobierno Constitucional de Gonzalo Sánchez de Lozada. La Paz, Bolivia.
- ___(2003). *Plan General de desarrollo Económico y Social (PGDES), versión preliminar julio 2003*. La Paz, Bolivia.
- ___(2002). *Informe de Gestión 2001-2002*. Gobierno Constitucional de Jorge Quiroga Ramírez. La Paz, Bolivia.

- República de Bolivia (2001). *Informe de Gestión 2000-2001*. Gobierno Constitucional del Gral. Hugo Banzer Suárez. La Paz, Bolivia.
- Rodríguez Auad, Tania (2003). *Relaciones Fiscales Gubernamentales y Deuda Pública Subnacional en Bolivia*. Ministerio de Desarrollo Municipal. Viceministerio de Descentralización. La Paz, Bolivia.
- _____(2003) *Políticas de Desarrollo Productivo en Bolivia, a nivel Nacional, Regional y Local*, (Primer Borrador). ILPES-CEPAL.
- Saavedra, José Jorge (2002). “Construyendo Competitividad en Bolivia” en Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC). *Estado de Situación de la Competitividad en Bolivia*. La Paz, Bolivia.
- UDAPE (2002). *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avances y Perspectivas*, diciembre 2002. La Paz, Bolivia.
- _____(2003). *Pactos Productivos: Guía Metodológica para El Diálogo Nacional 2003*. La Paz, Bolivia.
- _____(2003a). *Ruta Crítica: Diálogo Nacional 2003*. La Paz, Bolivia.
- _____(2003) Grupo Consultivo, Bolivia: Una Alianza hacia las Metas del Milenio. Revisión de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. La Paz, Bolivia.
- _____*Bolivia: Evaluación de la Economía 2000, 2001, 2002*. La Paz, Bolivia.
- _____*Bolivia: Evaluación de la Economía 2003, 2003, 2005*. La Paz, Bolivia.
- Urenda Juan Carlos. (2003) *Autonomías Departamentales*. Academia Boliviana de Estudios Constitucionales. Editorial El País. Segunda edición. Santa Cruz de la Sierra.
- Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal (2002). *Mancomunidades en Bolivia. Diagnóstico y Análisis*. Ministerio sin Cartera responsable de Desarrollo Municipal. La Paz, Bolivia.
- Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular (VPEPP) (2002). *Estadísticas Económicas del Proceso de Descentralización*. Grupo Design. La Paz, Bolivia.
- Villarroel Bórth, Sergio G. (2005) “Balanzas Fiscales Departamentales y costeo en la Administración Pública” en Documentos de Trabajo hacia la Constituyente. Unidad de Descentralización y Administración Pública. La Paz, Bolivia.
- Zubieta, Javier (2002). *La Promoción Económica Municipal en el ámbito rural y su concertación*. Documento sin publicar.

Anexos

Anexo 1

Cuadro A.1
MAPA DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

POLÍTICAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO						
Líneas de Acción	Objetivos					
	Entorno Empresarial	Desarrollo de la Producción			Desarrollo de Mercados	
		Generar Actividades Productivas	Consolidar y Mantener Actividades Productivas	Desarrollar Actividades Productivas Existentes	Mercado Interno	Mercado Externo
Capacitación de Recursos Humanos			INFOCAL, SAT			
Innovación y Transferencia Tecnológica			SIBTA, SAT	SIBTA, SAT	SENASAG, SNMAC	SENASAG, SNMAC
Financiamiento	NAFIBO, FONDESIF					
Fomento de la Asociatividad Empresarial		ATPDEA, CEPROBOL	UPC, ATPDEA, SAT	ATPDEA, UPC		CEPROBOL
Concertación y Negociación Público – Privada	CBPC – CIPC, CCMFME, CONEX					CONEX
Derechos de Propiedad	SIVEX					
Información						CEPROBOL
Infraestructura Productiva	SNC		PRONAR, PRONER			

Fuente: Rodríguez T, (2003).

Anexo 2

Serie de Inversión pública sectorial 2000–2006

Cuadro A.2
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2000

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	4 488	26 399	8 647	1 366	1 687	91	14 008	4 543	61 228
- Agropecuario	4 087	25 748	8 502	1 366	1 687	91	10 700	539	52 719
- Industria y Turismo	401	651	145				2 888	1 463	5 548
- Hidrocarburos									0
- Minero							419	2 541	2 960
Infraestructura Productiva	16 850	35 168	14 851	3 385	0	1 324	129 958	1 596	203 133
- Transportes	9 820	23 777	14 085	2 339		210	129 915	1 596	181 743
- Energía	4 755	7 393	80	1 047			0		13 275
- Recursos Hídricos	2 166	3 997	685			1 114	43		8 006
- Comunicación	109								109
Sociales	70 803	58 708	45 696	2 123	0	1 989	60 153	45 987	285 459
- Salud	3 626	9 861	2 666	809		62	34 167	9 779	60 970
- Educación y Cultura	17 839	15 630	13 683	8		222	1 726	34 598	83 707
- Saneamiento Básico	13 193	29 054	24 095	6		579	23 267	989	91 184
- Urbanismo y Vivienda	36 145	4 162	5 252	1 299		1 126	993	621	49 598
Multisectoriales	1 850	8 939	592	0	82	89	12 202	9 922	33 675
TOTAL (\$us.)	93 991	129 213	69 785	6 874	1 769	3 493	216 321	62 048	583 495

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.3
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2001

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	5 886	30 315	4 306	1 780	3 012	0	19 060	2 620	66 979
- Agropecuario	5 510	28 117	4 303	1 780	3 012		15 485	698	58 906
- Industria y Turismo	376	2 197	3				3 016	398	5 990
- Hidrocarburos									0
- Minero							560	1 524	2 083
Infraestructura Productiva	21 474	70 855	7 797	1 759	0	2 309	124 827	814	229 836
- Transportes	12 800	54 140	7 515	1 465		898	124 493	814	202 126
- Energía	4 871	9 867	278	293			262		15 572
- Recursos Hídricos	3 769	6 847	4			1 412	73		12 104
- Comunicación	34								34
Sociales	68 066	52 211	65 605	8 458	0	5 786	52 670	42 656	295 452
- Salud	5 131	14 201	5 683	477		128	22 619	1 132	49 370
- Educación y Cultura	16 966	13 916	29 279	74		3 616	3 245	40 124	107 221
- Saneamiento Básico	14 521	18 205	15 244	42		279	26 182	25	74 499
- Urbanismo y Vivienda	31 448	5 889	15 398	7 865		1 762	624	1 375	64 362
Multisectoriales	2 307	11 004	598	0	712	140	18 756	13 038	46 555
TOTAL (\$us.)	97 733	164 385	78 307	11 997	3 724	8 235	215 313	59 128	638 823

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.4
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2002

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	6 447	22 965	4 198	1 569	1 815	34	23 509	2 680	63 218
- Agropecuario	6 047	20 021	4 171	1 569	1 815	30	19 625	599	53 876
- Industria y Turismo	400	2 945	27			4	2 945	299	6 620
- Hidrocarburos									0
- Minero							939	1 782	2 721
Infraestructura Productiva	32 664	45 679	10 280	3 351	0	3 389	126 424	267	222 053
- Transportes	21 027	33 048	7 797	2 105		769	125 372	267	190 385
- Energía	5 968	4 827	380	1 246			806		13 227
- Recursos Hídricos	5 633	7 804	2 103			2 619	245		18 405
- Comunicación	36								36
Sociales	59 134	30 743	75 418	4 561	0	9 283	39 647	32 445	251 231
- Salud	4 738	10 327	7 695	478		131	24 143	5 684	53 195
- Educación y Cultura	17 614	8 163	37 003	35		5 473	2 494	25 153	95 934
- Saneamiento Básico	16 383	7 539	6 960	22		1 463	12 643	355	45 365
- Urbanismo y Vivienda	20 399	4 714	23 760	4 026		2 217	368	1 253	56 737
Multisectoriales	3 005	15 148	423	8	668	309	15 496	13 177	48 233
TOTAL (\$us.)	101 251	114 536	90 318	9 489	2 482	13 015	205 075	48 569	584 735

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.5
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2003

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	4 725	11 495	3 384	473	2 347	17	23 046	3 243	48 731
- Agropecuario	4 381	9 715	3 079	473	2 347	13	19 984	856	40 849
- Industria y Turismo	344	1 780	305			4	2 357	234	5 023
- Hidrocarburos							0		0
- Minero	0						704	2 153	2 858
Infraestructura Productiva	23 675	38 346	11 524	122	0	1 849	152 054	80	227 651
- Transportes	14 247	29 230	6 973	71		1 217	151 596	75	203 408
- Energía	6 432	4 060	2 683				0	5	13 181
- Recursos Hídricos	2 962	5 057	1 868	52		631	458		11 028
- Comunicación	34						0		34
Sociales	48 178	22 205	50 389	2 471	0	12 398	28 189	23 097	186 926
- Salud	3 416	8 551	3 325	613		519	15 673	4 914	37 011
- Educación y Cultura	11 579	6 879	20 273	0		8 891	1 755	16 364	65 742
- Saneamiento Básico	9 284	3 999	8 615	1		586	10 410	703	33 597
- Urbanismo y Vivienda	23 899	2 775	18 176	1 857		2 401	351	1 116	50 575
Multisectoriales	1 280	9 399	387	0	30	125	16 958	8 313	36 491
TOTAL (\$us.)	77 858	81 445	65 685	3 067	2 377	14 389	220 247	34 732	499 798

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.6
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2004

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	2 682	15 020	7 457	1 272	1 594	350	24 744	1 680	54 799
- Agropecuario	2 414	14 041	7 375	1 272	1 594	310	21 197	999	49 202
- Industria y Turismo	268	978	82			40	2 443	638	4 449
- Hidrocarburos									
- Minero							1 105	43	1 148
Infraestructura Productiva	14 079	48 916	13 904	3 499	0	6 087	209 931	293	296 710
- Transportes	7 873	32 037	9 993	3 028		1 870	209 214	263	264 280
- Energía	3 475	11 604	2 228	471		9		30	17 816
- Recursos Hídricos	2 595	5 276	1 683			4 209	716		14 478
- Comunicación	135								135
Sociales	48 028	28 962	59 965	850	0	22 047	39 509	21 692	221 053
- Salud	3 192	9 829	5 871	22		2 543	20 836	2 739	45 032
- Educación y Cultura	11 109	6 074	14 953			2 563	2 084	17 431	54 214
- Saneamiento Básico	9 235	10 589	17 330			13 246	16 378	568	67 347
- Urbanismo y Vivienda	24 492	2 471	21 811	828		3 695	211	953	54 462
Multisectoriales	1 200	9 457	1 410		257	20	13 269	3 400	29 014
TOTAL (\$us.)	65 989	102 355	82 736	5 622	1 851	28 504	287 453	27 066	601 576

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.7
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2005

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	2 883	19 436	7 962	452	2 095	1 638	34 812	2 225	71 503
- Agropecuario	2 626	18 061	7 469	452	2 095	1 315	24 367	1 074	57 459
- Industria y Turismo	258	1 355	493			323	3 198	1 151	6 778
- Hidrocarburos		20					3 955		3 975
- Minero							3 292		3 292
Infraestructura Productiva	15 073	83 352	14 816	2 069	0	5 918	204 434	357	326 018
- Transportes	9 561	61 423	11 516	1 322		1 301	203 480	73	288 675
- Energía	3 445	15 205	793	640		160		53	20 296
- Recursos Hídricos	2 010	6 724	2 507	106		4 457	954		16 759
- Comunicación	57							231	288
Sociales	49 606	26 577	61 810	112	0	17 759	17 499	20 628	193 991
- Salud	2 880	13 220	5 418			622	11 566	6 660	40 365
- Educación y Cultura	12 014	1 749	13 557			818	1 208	13 148	42 492
- Saneamiento Básico	8 058	7 988	20 202			10 274	4 500	220	51 242
- Urbanismo y Vivienda	26 654	3 621	22 633	112		6 045	225	601	59 891
Multisectoriales	1 313	9 621	416	0	523	91	22 519	3 189	37 671
TOTAL (\$us.)	68 875	138 985	85 004	2 633	2 618	25 406	279 263	26 399	629 183

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

Cuadro A.8
INVERSIÓN SECTORIAL PARA EL AÑO 2006

Sector	Proyectos Municipales	Proyectos Prefecturales	Proyectos de Fondos de Inversión			Recursos de Contravalor Municipales	Proyectos del Nivel Central		TOTAL
			Municipal	Prefectural	Nacional		Departamentales	Nacionales	
Apoyo a la Producción	1 927	38 346	12 117	255	2 057	13	26 617	16 179	97 512
- Agropecuario	1 777	32 967	9 706	119	2 057		21 553	1 428	69 607
- Industria y Turismo	151	4 034	2 410	136		13	0	4 975	11 718
- Hidrocarburos		1 346						9 732	11 078
- Minero							5 064	44	5 109
Infraestructura Productiva	11 671	161 644	11 288	2 660	0	1 034	240 226	2 021	430 543
- Transportes	8 587	123 572	10 429	2 360		161	229 088	1 192	375 389
- Energía	1 893	26 197	751	300			10 011	829	39 981
- Recursos Hídricos	1 157	11 874	108			873	1 127		15 139
- Comunicación	34								34
Sociales	52 492	34 071	34 889	0	0	6 640	30 618	31 021	189 731
- Salud	1 880	16 740	2 401			2 012	24 792	5 663	53 488
- Educación y Cultura	8 015	3 013	3 504			64	586	24 678	39 862
- Saneamiento Básico	6 074	6 145	14 615			2 697	5 240	6	34 778
- Urbanismo y Vivienda	36 523	8 172	14 368			1 866	0	674	61 603
Multisectoriales	707	19 692	677	0	503	21	18 421	4 317	44 338
TOTAL (\$us.)	66 798	253 753	58 970	2 915	2 560	7 708	315 882	53 538	762 123

Fuente: elaborado con base en datos del VIPFE.

ANEXO 3

Cuadro A.9
PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE INVERSIÓN PÚBLICA POR PROGRAMAS NACIONALES DEL MACA
MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE. PROGRAMA DE INVERSIÓN PÚBLICA
(Expresado en dólares americanos)

No.	Codigo SISIN	Nombre del Programa/Proyecto	EJECUCION PRESUPUESTARIA							PROGRAMACION DE LA INVERSION				
			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
		Tipo de cambio	5,71	6,15	6,59	7,03	7,73	8,04	8,36	8,12	8,28	8,53	8,79	9,06
1	047-1055-00000	Programa de Asistencia Técnica Para Pequeños Productores (PROSAT)	130 834	73 557	77 330	3 920	443 718	1 028 984	1 232 612	1 353 196	6 222 165	0	0	0
2	047-1079-00000	Programa de Apoyo Productivo Rural (APRU 1515/SF-BO)							768 059	1 127 520	2 700 000	2 700 000	2 431 398	0
3	047-1080-00000	Proyecto Piloto Camélidos							239 975	875 742	1 200 000	1 134 284	0	0
4	047-2007-00000	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)			2 585 904	6 287 394	3 740 943	4 094 628	4 473 576	7 392 148	5 425 407	0	0	0
5	047-2008-00000	Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA)			957 704	928 894	2 984 788	5 639 043	7 750 782	6 441 582	9 551 058	0	0	0
6	047-1060-00000	Desarrollo Rural Integrado Participativo en Areas Deprimidas (DRIPAD)	52 687	886 394	259 873	241 239	229 890	410 719	483 845	656 013	60 000	60 000	0	0
7	047-2024-00000	Proyecto Alianzas Rurales (PAR)								910 000	5 500 000	5 500 000	5 500 000	5 500 000
8	047-2001-00000	CONCADE- Programa de Desarrollo Alternativo Regional Chapare (PDAR)	540 628	681 181	853 931	941 713	3 503 737	919 616	691 731	105 157	1 762 306	0	0	0
9	047-2002-00000	CONCADE - IBTA Chapare	948 089	1 408 011	1 064 312	780 708	1 856 020	110 464	74 787	101 915	155 693	0	0	0
10	047-2003-00000	Caminos Vecinales en el Trópico de Cochabamba	2 704 580	2 197 714	14 397 985	6 093 999	10 152 061	7 457 956	4 366 174	1 757 974	86 260	0	0	0
11	047-2004-00000	Programa Apoyo a la Estrategia de Desarrollo Alternativo (PRAEDAC)	137 035	682 555	2 205 693	1 549 140	4 384 162	3 565 076	4 075 789	210 052	190 497	0	0	0
12	047-2009-00000	Capacitación Mano de Obra. Proyecto AD/BOL/00E07			856 333	805 105	770 979	742 173	396 637	203 153	725 620	0	0	0
13	047-2015-00000	Caminos Vecinales Yungas			212 361	2 908 095	3 491 667	6 317 303	2 882 712	737 423	8 828 753	0	0	0
14	047-2016-00000	Programa de Desarrollo Alternativo Regional Yungas (PDAR-Yungas)				275 752	430 880	319 434	822 355	94 843	1 187 096	0	0	0
15	047-02023-00000	Apoyo a la Nueva Estrategia de Desarrollo Alternativo de Bolivia							343 325	3 278 659	4 000 000	4 000 000	4 000 000	3 446 216
16	047-02425-00000	Construcción y Mantenimiento de Caminos Vecinales								4 140 389	7 000 000	7 000 000	5 859 611	0
17	047-02426-00000	Seguimiento a Proyectos de Desarrollo Alternativo								1 000 000	1 500 000	1 500 000	1 000 000	0
18	047-02027-00000	Forestación y Aprovechamiento Forestal								753 963	1 000 000	1 000 000	781 537	0

Fuente: ministerio de desarrollo rural, agropecuario y medio ambiente.

- Los proyectos hacen su programación de acuerdo a las donaciones y créditos comprometidos.
- El VIPFE asigna los recursos de acuerdo a la programación del presupuesto anual.
- La cobertura de los proyectos nacionales es variable en función de las demandas que efectúen las regiones y municipios.
- Los proyectos regionales ajustan sus programas de ejecución anualmente previa evaluación de los resultados alcanzados.

Anexo 4

Cuadro A.10
MECANISMOS DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADA A NIVEL MUNICIPAL

	PADER: DILPE Directorio Local de Promoción Económica	CEPAD:CODEL Comisión de Desarrollo Económico Local	AIPE:CIDEL Comité Interinstitucional de Desarrollo Económico Local
Definición	<p>Es el marco institucional de encuentro permanente entre actores públicos y privados, de esencia representativa y deliberante. Es un espacio basado en la libre y voluntaria predisposición de diálogo.</p> <p>Directorio: es un espacio responsable de concertar y proponer para su ratificación programas y políticas.</p> <p>Local: delimita un ámbito territorial y geográfico, que involucra aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales, facilitando su combinación positiva.</p> <p>Promoción económica: Sustenta una política pública dirigida a dinamizar la economía local, por intermedio de iniciativas consensuadas y responsabilidades compartidas.</p>	<p>Es una mesa de diálogo y concertación propiciado por el Gobierno Municipal como escenario de demanda social y oferta pública y privada para concretar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de promoción económica y social.</p> <p>Es un espacio de deliberación que facilitará acuerdos para un desarrollo integral y permitirá nuevas modalidades de acción colectiva. No define, ni decide, sólo propone acciones que impulsen el desarrollo social, económico sostenible encaminadas a mejorar la calidad de vida de la población.</p>	<p>Es un espacio de coordinación de actividades entre el Gobierno Municipal, organizaciones de productores e IPDs, por lo tanto su finalidad como mesa de concertación es involucrar a estos sujetos en el desarrollo local.</p> <p>El CIDEL es una instancia organizada de apoyo para la reflexión y concertación de acciones de los temas referidos a la Comisión de Desarrollo Sostenible del municipio.</p>
Experiencia en Municipios	<p>Cochabamba: San Benito, Tarata, Punata.</p> <p>La Paz: Coroico, Caranavi, Guanay, Irupana</p> <p>Chuquisaca: Monteagudo, Sopachuy, Camargo, Muyupampa</p> <p>Santa Cruz: Yapacaní, Buena Vista, Tarija: Concepción.</p> <p>Oruro: Turco</p>	<p>Santa Cruz: Concepción, San Antonio de Lomerío, San Javier, El Puente, Ascensión de Guarayos, Urubichá, San Ignacio, San Rafael, San Miguel, Puerto Suárez, Puerto Quijarro, San Matías, Porongo, La Guardia, El Torno.</p>	<p>Yapacaní</p>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Concertar medidas de Promoción Económica Municipal, que generen inversiones y acciones productivas; plasmadas en una Agenda de Responsabilidad Compartida para la Promoción Económica Municipal (ARC-PEM). • Concertar las iniciativas, potencialidades y oportunidades para la consolidación de “una Visión de Desarrollo Municipal”, garantizando la participación plena de todos los actores productivos y económicos. • Concertar acciones dirigidas a fortalecer la capacidad de gestión del Gobierno Municipal; que le permitan ejecutar sus roles y objetivos en el ámbito de Promoción económica. • Concertar acciones dirigidas a fortalecer las actividades, capacidades y roles de los Agentes Económicos Privados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar las demandas y potencialidades de desarrollo del municipio. • Concertar las prioridades del Desarrollo Local. • Proponer las políticas y proyectos concertados a las instancias competentes. • Efectuar un seguimiento a la ejecución de las políticas de desarrollo social y económico. • Aportar sistemáticamente a la compatibilización de intereses entre los actores públicos y privados en el ámbito del Desarrollo Local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la participación de todas las instituciones de desarrollo, organizaciones productivas y comunidades del municipio. • Deliberar, concertar y recomendar políticas de desarrollo destinadas a definir propuestas de normas y reglamentación para encaminar el Plan de Desarrollo Municipal. • Colaborar en la elaboración de propuestas, ordenanzas y resoluciones para el desarrollo sostenible en el ámbito del uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales.
Constitución	<p>Resolución del Concejo Municipal Estatutos y Reglamentos</p>	<p>Resolución Municipal aprobada por el Concejo Municipal.</p>	<p>Resolución Municipal aprobada por el Concejo Municipal.</p>

(continúa)

Cuadro A.10 (conclusión)

	PADER: DILPE Directorio Local de Promoción Económica	CEPAD:CODEL Comisión de Desarrollo Económico Local	AIPE:CIDEL Comité Interinstitucional de Desarrollo Económico Local
Miembros	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Municipal • Agentes Económicos Privados Locales: empresas, asociaciones de productores de bienes y servicios. • Comité de Vigilancia. • Organizaciones privadas civiles: Organizaciones de Pueblos Indígenas, Centrales Campesinas. • Consejeros Departamentales • Prefectura • ONG's • Agencias de servicios financieros • Otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Municipal • Diputado de la circunscripción Uninominal • Consejero Departamental • Comité de Vigilancia • Prefectura departamental • Comité Cívico • Organizaciones productivas locales • Organizaciones gremiales • Organizaciones No Gubernamentales • Asociaciones Indígenas • Instituciones religiosas • Organismos de cooperación internacional • Otras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Concejal municipal • Instituciones públicas y privadas • Organizaciones gremiales • Comunidades organizadas • En caso de ser necesario y a sugerencia de algunos de los miembros se podrá invitar a instituciones no representadas en la comisión.
Periodicidad reuniones		Por lo menos una vez al mes. Reuniones extraordinarias a solicitud del presidente o tres de sus miembros.	Por lo menos una vez al mes.
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> • Definir medidas de promoción económica. • Concertar las inversiones y acciones público – privadas. • Promover la suscripción de acuerdos público privados. • Elaborar y proponer el ARC-PEM de carácter propositivo o vinculante. • Concertar una visión compartida de desarrollo municipal • Concertar el rol que debe ejercer el gobierno municipal • Fortalecer las capacidades y roles de los Agentes Económicos Privados. • Apoyar la organización y conformación de organizaciones económicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de una Estrategia de Desarrollo Económico Local. • Identificar iniciativas de desarrollo que cuenten con sostenibilidad económica, ambiental y social. • Incorporación de iniciativas de desarrollo en el Programa de Operaciones Anual del gobierno municipal. • Ejecución de proyectos independientes. 	
Medio de Verificación	La agenda de Responsabilidad Compartida o "Plan Estratégico de Inversiones" para la Promoción Económica Municipal (ARC-PEM).	Planes y presupuesto municipales y departamentales.	
Operativización		<p>Agencia de Desarrollo Económico Local: Instancia técnica especializada encargada de hacer cumplir las determinaciones del CODEL y facilitar la implementación de la Estrategia de Desarrollo Económico Local.</p> <p>Las principales funciones de la Agencia de DEL son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación y evaluación de los recursos y las ventajas comparativas y competitivas del territorio. • Fomentar y apoyar nuevas iniciativas empresariales. • Promover y mejorar la competitividad de las MYPEs locales. 	

Fuente: Rodríguez T.(2003), sobre la base de CEPAD (2001), PADER (2002), Arreaño (2003).

Anexo 5

COMPETENCIAS QUE DEVIENEN DEL IMPUESTO DIRECTO A LOS HIDROCARBUROS

Los recursos que prefecturas y municipios recibirán por el Impuesto directo a los Hidrocarburos, IDH, se pueden destinar a salud, educación, fomento al desarrollo económico y a la promoción del empleo y a seguridad ciudadana de la manera como se describe a continuación.

EN LAS PREFECTURAS
<p>Desarrollo Económico</p> <p>Caminos departamentales. Electrificación rural y riego. Asistencia técnica y capacitación al sector productivo; facilitarle su acceso al sistema financiero. Fortalecimiento de entidades descentralizadas.</p>
<p>Desarrollo Social</p> <p>Complementar seguros públicos de salud. Información y vigilancia epidemiológica. Infraestructura, mobiliario y equipamiento y provisión de materiales de los Servicios Departamentales de Salud y Educación. Equipamiento y provisión de materiales para controlar y prevenir enfermedades. Capacitación de técnicos en educación y salud.</p>
<p>Seguridad Ciudadana</p> <p>Fortalecimiento de los servicios de seguridad ciudadana. Infraestructura y equipamiento de las cárceles públicas.</p>

EN LOS MUNICIPIOS
<p>Educación</p> <p>Fortalecimiento de la gestión educativa municipal. Promoción del acceso a la educación a través del Desayuno y Transporte Escolar de los internados y hospedajes escolares, y de la generación de becas. Infraestructura y equipamiento para mejorar la calidad y promover la equidad de la educación. Distribución y conservación del material educativo producido por el Ministerio de Educación.</p>
<p>Salud</p> <p>Fortalecimiento de los Directorios Locales de Salud. Campañas de vacunación, prevención y control de enfermedades endémicas. Asistencia nutricional complementaria para el menor de dos años. Financiamiento de gastos operativos de las Brigadas Móviles de Salud. Creación de Fondos Municipales de Salud. Vigilancia epidemiológica en el nivel local.</p>
<p>Fomento al desarrollo económico local y a la promoción de empleo</p> <p>Asistencia técnica y capacitación del sector productivo a través de innovación tecnológica, investigación de mercados, gestión de calidad y elaboración de planes de negocios. Facilitar el acceso de los productores al sistema financiero mediante la conformación de fondos de garantía, capital semilla, capital de riesgo, subsidios y otros mecanismos de financiamiento público-privado. Provisión de servicios, infraestructura y equipamiento de centros artesanales, de promoción turística, maquicentros, centros feriales, incubadoras de empresas, zonas y parques industriales. Crear instancias municipales que promuevan la productividad local, con la concertación público-privado. Promoción del empleo, siendo la parte operativa de los programas nacionales de empleo temporal y permanente.</p>
<p>Seguridad ciudadana</p> <p>Dotación a la Policía Nacional de módulos o instalaciones policiales, con los correspondientes servicios básicos. Desarrollo de programas semestrales de seguridad ciudadana.</p>

EN LAS UNIVERSIDADES
<p>Infraestructura y equipamiento académico. Procesos de evaluación y acreditación académica. Programas de mejoramiento de la calidad y rendimiento académicos. Investigación científica e innovación tecnológica. Programas de interacción social de la universidad en sectores poblacionales con altos índices de pobreza. Apoyo a los Institutos Normales Superiores, INS.</p>

Fuente: periódico La Razón–Ventana Ciudadana N° 43, pág. C5, 2006.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

desarrollo territorial

Números publicados

6. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial: el caso de Bolivia, Claudia Muñoz-Reyes Pantoja (LC/L.2964-P; LC/IP/L.295) N° de venta: S.08.II.G.77 (US\$10.00), 2009.
5. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Chile, Dolores M. Ruffián Lizana (LC/L.2960-P; LC/IP/L.286) N° de venta: S.08.II.G.73 (US\$10.00), 2009.
4. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de El Salvador, Gloria Quiteño, Lilian Vega (LC/L.2858-P; LC/IP/L.285) N° de venta: S.08.II.G.3 (US\$10.00), 2008.
3. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Colombia, Carlos Jorge Caicedo Cuervo, (LC/L.2836-P; LC/IP/L.284) N° de venta: S.07.II.G.158 (US\$10.00), 2007.
2. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de México, Sergio González López (LC/L.2806-P; LC/IP/L.283) N° de venta: S.07.II.G.139 (US\$10.00), 2007.
1. Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina, Pablo Costamagna, (LC/L.2702-P; LC/IP.L.281) N° de venta: S.07.II.G.51 (US\$10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@CEPAL.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: