



Learning Initiative on Citizen Participation
and Local Governance

Consultor: Pablo Pinell

PERSPECTIVAS DE LA
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO LOCAL
- MUNICIPAL:
El caso boliviano





LogoLink

Learning Initiative on Citizen Participation
and Local Governance

Consultor: Pablo Pinell

PERSPECTIVAS DE LA
PROMOCIÓN DEL
DESARROLLO LOCAL
- MUNICIPAL:
El caso boliviano



SERIE
Documentos
de trabajo

Editor : Alfredo Rodríguez Peña
(alfredo@gntparticipa.org)

Diseño : Espíritu del Tiempo

Impreso : Editorial El País

Santa Cruz, marzo de 2004

Presentación

Intentando consolidarse como una comunidad de aprendizaje de individuos e instituciones que fomenten la participación en todos los niveles, el Grupo Nacional de Trabajo para la Participación pone a consideración de sus socios, de la comunidad académica, de la sociedad en general, del Estado y de la cooperación internacional, los documentos de trabajo resultantes de pesquisas y sistematización de procesos de aprendizaje desarrollados por sus miembros, técnicos, colaboradores y líderes temáticos. No se trata sólo de un registro de las actividades o de proyectos específicos del GNTP, si no, de experiencias, entendimientos y aportes que pretenden una mayor y mejor articulación entre el Estado y la sociedad civil en su conjunto.

Cuatro series agrupan la producción editorial del GNTP.

- Documentos de trabajo: Son sistematizaciones de diversos procesos y actividades desarrolladas por el GNTP y sus miembros como talleres, intercambios, indagaciones y otras iniciativas de promoción y aprendizaje de la participación ciudadana.
- Innovaciones: Aquí se encuentran clasificados trabajos, experiencias y prácticas inéditas o nuevas sobre procesos participativos en el ámbito político e institucional y que deben ser socializados por su originalidad o por contar con elementos novedosos y útiles.
- Aprendizaje y Cambio: Esta serie incluye investigaciones que representan lecciones y oportunidades de aprendizaje. Sistematizaciones de mejores prácticas de participación ciudadana.
- Traducciones: No solo incluye el producto de documentos traducidos de diferentes idiomas; son publicaciones cuyo contenido y alcance son de interés complementario y enriquecedores en la construcción de marcos conceptuales, metodologías e instrumentos.

Es posible que algunas de estas publicaciones puedan compartir características de dos o más series. Algunos documentos de trabajo, por ejemplo, pueden dejar lecciones al referirse

a experiencias innovadoras o mejores prácticas, como también haberse basado en una publicación de otro idioma. Sin embargo, pese a que el lector pueda encontrar una suerte de hibridación en algunos textos, notará que la clasificación no es infundada. Los criterios no solamente están basados en el sentido que se ha querido dar a cada documento, si no también en el aporte que brinda.

Ninguno de los materiales presentados pretenden ser documentos concluidos, son más bien recursos de aprendizaje para que coadyuven a un pensamiento crítico y fomenten la reflexión, tanto de académicos, como de servidores públicos, ciudadanos, y practicantes de la participación.

Sírvanse también aprovechar de nuestro portal, donde todas nuestras publicaciones pasadas y presentes se encuentran en formato electrónico:

Fernando Dick
Director Nacional



■ Introducción

El fenómeno de la globalización en los mercados internacionales ha generado un efecto doble e inverso: primero, de concentración de fuerzas productivas en determinadas zonas geográficas y segundo, de des-localización de bloques productivos hacia distintas regiones del mundo. La integración económica y los acuerdos comerciales como parte de los nuevos arreglos institucionales entre países han coadyuvado a dicho fenómeno.

La integración económica promovida hoy en día con mayor énfasis en todos los continentes presupone el desarrollo de bloques económicos en aquellas regiones con potencial de generación de sinergias productivas que puedan aprovechar de manera competitiva un mercado ampliado. La des-localización como efecto de la globalización implica que mercados en los que geográficamente existían cadenas productivas integradas vertical y horizontalmente, ahora utilizan bienes y servicios producidos en distintas regiones con las que han desarrollado facilidades comerciales.

Como respuesta a estos dos efectos y a una nueva tendencia hacia la modernización del Estado, muchos gobiernos han iniciado procesos de descentralización otorgando nuevos poderes y competencias a los gobiernos locales o sub niveles, desarrollando sus economías desde un enfoque local. Asimismo, en la actualidad parte de la nueva teoría del desarrollo, complementa la noción del desarrollo económico local bajo los enfoques de microeconomía del desarrollo y cadenas productivas.

Estos enfoques sustentan que el desarrollo requiere de un ambiente macroeconómico estable –inflación y devaluación controlada, déficit fiscal moderado, tasas de interés estables – pero que dicha estabilidad no es suficiente para lograr el despegue económico, sino que la economía debe promoverse desde un nivel microeconómico.

El enfoque microeconómico indica que el verdadero motor del desarrollo económico reside en la capacidad de las empresas y las industrias de una región geográfica para desarrollar actividad económica. En la medida que estas empresas funcionan, trabajan y compiten, se generan sinergias económicas y se crean círculos virtuosos. Un mayor grado de desarrollo de las células empresariales e industriales genera mayor empleo, mayores ingresos, mayor consumo y consecuentemente el fortalecimiento del tejido productivo. Por otra parte, la idea de creación de cadenas productivas reside en la necesidad de fusionar (encadenar) empresas que son interdependientes en su desarrollo y que al operar juntas desarrollan un crecimiento conjunto.

diferentes enfoques, procedimientos y logros. Precisamente, las reformas de segunda generación introducidas en Bolivia a partir de 1990, sentaron las bases de una reforma del Estado cuyo propósito medular era devolver al ciudadano un conjunto de derechos políticos, económicos y sociales que el centralismo le había arrebatado.

1.1. Desarrollo Económico Local

Entender al Desarrollo Económico Local (DEL) significa interrelacionar cinco conceptos que trabajan de manera simultánea. Estos conceptos tienen que ver con territorio o área geográfica definida; con el uso de potencialidades, lo que significa una definición de vocación productiva; asimismo tiene que ver con concertación, lo que quiere decir diálogo y visión común; e implica un enfoque interinstitucional y multisectorial-multidisciplinario, indicando que la concertación se da entre diferentes instancias del sector público, del sector productivo y otras representaciones de la sociedad civil. Este enfoque implica una articulación de actividades entre sectores que son interdependientes entre sí.

Consiguientemente definimos al Desarrollo Económico Local (DEL) como el proceso de articulación de los recursos existentes orientado a crear empleo, estimular el crecimiento sostenible de la economía local (geográficamente determinada) y mejorar la calidad de vida de su población¹. El DEL se ejecuta de manera concertada entre el Gobierno Nacional, Gobiernos Subnacionales, organizaciones locales y el sector privado.

Dadas esas circunstancias, nace la pregunta de si los Gobiernos Municipales están en condiciones de promover el Desarrollo Económico Local, planteado en el presente trabajo como el proceso que permite la articulación y el progreso simultáneo de los factores productivos, los servicios de soporte y las dinámicas de mercado, con el objeto de lograr beneficios económicos a los actores locales y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio.

En el marco de esta definición, se enfatiza el uso de las potencialidades de los recursos humanos, institucionales, físicos y naturales de cada territorio con la necesidad de movilizar actores, organizaciones y recursos para el desarrollo. Mediante el DEL se articula el progreso simultáneo de múltiples factores productivos, servicios de soporte y dinámicas de mercado con el objeto de brindar beneficios económicos

¹ Bajo esta definición, se asocia el nivel de ingresos con la calidad de vida. Si bien dicha asociación es susceptible de discusión dados los diferentes criterios de medición de calidad de vida (acceso a educación, salud, democracia, libertad de expresión, etc.), una abstracción de este tipo es útil ya que a mayor nivel de ingresos personales mayores las posibilidades de una persona a acceder a servicios y bienes básicos y, por tanto, a una mejor calidad de vida.

a los actores locales para mejorar su calidad de vida. Consiguientemente el DEL involucra a todos los actores y exige esfuerzos multidisciplinares e interinstitucionales.

En términos de territorialidad es importante mencionar que al expresar el término “local” hablamos de territorio, de un entorno geográfico definido por bordes y fronteras. El DEL promueve la economía en determinados enclaves geográficos en los que existe una oferta productiva, una demanda de consumo y un ambiente en el que las actividades económicas se desarrollan. Dentro del concepto de territorio existe la noción de que las dinámicas económicas no sólo se circunscriben a una sola localidad sino que abarcan a más de una. Es más, a medida que las dinámicas económicas adquieren escala, el desarrollo económico local puede abarcar ciudades, departamentos, países, regiones e inclusive alcanzar dinámicas intercontinentales.

El enfoque territorial permite estudiar el desarrollo de manera focalizada, lo que profundiza el conocimiento de las potencialidades locales, con conocimiento de las fuerzas que impulsan dicho desarrollo. Estas fuerzas interrelacionadas tienen que ver con la calidad y cantidad de factores productivos (recursos naturales, humanos, infraestructura, tecnología), las empresas e industrias de apoyo (servicios básicos, transporte, servicios financieros, servicios de comercialización, investigación y desarrollo entre otros), la calidad y cantidad de la demanda (exigencia de estándares de calidad, productos innovados, volúmenes) y el ambiente bajo el cual las empresas operan (normas y leyes, nivel de competencia, estrategias industriales)².

En términos de potencialidad, el desarrollo económico local se refiere a la necesidad de descubrir o descifrar el potencial de desarrollo existente en el territorio que posteriormente conducirá a mejorar el bienestar de la población en una comunidad³. Se sostiene que una localidad es capaz de liderar el proceso de aumentar los ingresos de su población creando un ambiente favorable para desarrollar inversiones públicas y privadas orientadas a una inserción competitiva en los mercados.

El DEL requiere de concertación ya que para definir la potencialidad o la vocación productiva y posteriormente desarrollarla, precisa movilizar recursos humanos, institucionales, físicos y naturales del área; necesita de la movilización de actores, organizaciones y recursos; y del desarrollo de arreglos institucionales y redes de concertación a través del diálogo y acciones multisectoriales.

2 Porter, Michael. *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Harvard University Press, 1990.

3 CEPAL-GTZ. *Corporación SUR-CHILE, Desarrollo Económico Local*. 2002.

La concertación facilita el enfoque multisectorial y multidisciplinario ya que impulsa la institucionalización del diálogo y facilita el intercambio de información entre los actores del sector público (Gobierno Nacional y Municipal), el sector privado (empresarios y productores) y otras instituciones (Organizaciones No Gubernamentales, Iglesias, Organizaciones Territoriales de Base, Comités de Vigilancia, y otros), para el desarrollo de una agenda común de trabajo.

1.2. Globalización y Desarrollo Sostenible

El creciente proceso de desarrollo científico-tecnológico junto a la expansión de un mundo globalizado económica, cultural y comunicacionalmente, son algunas de las características de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, los procesos de producción y los mecanismos de distribución geográfica de los recursos naturales, han demostrado que la dependencia con el entorno no ha variado, por el contrario, ésta se ha reforzado desde el punto de vista ecológico, afectando no sólo a un grupo local de la población mundial, sino a la totalidad de ésta⁴.

De la manera como está planteada la globalización, pareciera que a nuestras sociedades sólo les queda optar por dos caminos. O bien se integran, en forma subordinada y dependiente, al mercado-mundo, o no les quedará otra que la ilusión de la autonomía pero con la realidad del atraso⁵. Aunque el verdadero problema a debatir pareciera ser el tipo de inserción que nos conviene dentro del proceso globalizador y no lo que resulta obvio como es la existencia de tendencias para la inserción en la economía y la sociedad globalizada; el tipo de inserción permite tomar las riendas del crecimiento en función de lo nacional, manteniendo la identidad cultural, la cohesión social y la integridad ambiental en el nivel territorial.

En el contexto de una creciente globalización, el desarrollo sustentable, intenta introducir en su análisis explicaciones no sólo de orden económico, sino también de orden ecológico y medioambiental. Estos tienen que ver al mismo tiempo con los patrones históricos de incorporación de los recursos naturales a los sistemas de producción de los modelos de desarrollo boliviano. Por otro lado, la globalización podría engendrar un único espacio que en teoría debería darse a través de múltiples territorios⁶ en la aparentemente inevitable inserción en el mercado-mundo.

4 Canales, Paola; García, Mireya; Larraguibel, Carmen. "Medio Ambiente. Un Nuevo Espacio Para la Acción Profesional". Centro de Investigaciones Sociales. Universidad ARCIS. Documento de Trabajo N° 40. Agosto de 1998. Pág.17. Chile.

5 Guimaraes, Roberto. *Aterrizando una Cometa: Indicadores Territoriales de Sustentabilidad. Segunda versión*, 5 de Agosto de 1998. ILPES/CEPAL. Pág. 4.

6 *Ibid.* Pág. 9.

1.3. Diferencias conceptuales entre DEL y Políticas Tradicionales de Desarrollo

En la política tradicional de desarrollo, el enfoque viene dado a través de una relación vertical de arriba hacia abajo. Las decisiones sobre las políticas y programas de desarrollo, vienen desde arriba, a diferencia del Desarrollo Económico Local, que propone sus proyectos desde el nivel territorial, desde abajo hacia arriba.

En el primer caso, el desarrollo se gestiona desde la administración central con el nivel gubernamental como responsable. En cambio, el DEL tiene una administración del desarrollo descentralizada y horizontal entre los diferentes actores públicos y privados. Así mismo, en el caso de la política tradicional de desarrollo, el enfoque se enmarca en lo sectorial, es decir que, el nivel I prioriza los sectores que podrían ser importantes para llevar adelante los planes, políticas y programas de desarrollo nacionales. El DEL en cambio, enfoca el desarrollo a partir de la realidad, necesidades y vocaciones de los territorios.

En el enfoque tradicional, el nivel central promueve grandes proyectos industriales, independientemente de los territorios en los que éstos proyectos están emplazados. Por su parte, el DEL, promueve de manera progresiva la utilización de los potenciales económicos de los territorios. Finalmente, el nivel central, gestiona recursos, incentivos y subsidios, como mecanismos de fomento de las actividades económicas. En cambio el nivel local genera las condiciones más importantes para el desarrollo de las actividades económicas emplazadas en los territorios.

De acuerdo con lo anterior, el enfoque del Desarrollo Económico Local genera las siguientes ventajas en relación con un enfoque tradicional de desarrollo⁷:

- A nivel social, fortalece la sociedad a partir de la generación del diálogo social.
- Contribuye a la transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas.
- A nivel económico, al fomentar la actividad económica en un territorio permite que las estrategias sean ajustadas y dependientes de las características de cada espacio.
- Genera empleo y mejora su calidad al involucrar de manera activa a las instituciones que conforman el tejido social en los territorios.

7 El Desarrollo Económico Local en las Organizaciones Internacionales. OIT, 2002

Asimismo, pueden mencionarse algunas desventajas tales como:

- La agenda del DEL al ser concertada requiere de mayor tiempo para su formulación, y por ello, la visión común de desarrollo entre los diferentes actores económicos y sociales de un territorio puede significar un alto costo.
- La canalización de demandas de los diferentes actores a veces resulta muy ardua y difícil de resumir y concretizar.
- Al diseminarse la política económica según las necesidades territoriales, existe el riesgo de perder su control a nivel nacional.

Política tradicional de desarrollo	Desarrollo Económico Local
<ol style="list-style-type: none"> 1. Enfoque de arriba hacia abajo en el cual las decisiones sobre qué áreas intervenir se toman desde el centro. 2. Gestionadas desde la Administración Central. 3. Enfoque Sectorial para el Desarrollo. 4. Desarrollo de grandes proyectos industriales que habrán de fomentar otras actividades económicas. 5. Ayudas financieras, incentivos y subsidios como principales elementos de atracción de la actividad económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción del desarrollo en todos los territorios con la inativa tomada con frecuencia desde abajo. 2. Descentralizado, coordinación vertical entre diferentes niveles de Gobierno y coordinación horizontal entre organismos públicos y privados. 3. Enfoque territorial para el desarrollo. 4. Utilización desarrollo de cada área a fin de fomentar el ajuste progresivo del sistema económico local a los cambios del entorno económico. 5. Provisión de las condiciones clave para el desarrollo de la actividad económica.

El cuadro anterior sintetiza las diferencias principales entre el enfoque tradicional de desarrollo y el enfoque local.

1.4. El DEL y la Nueva Teoría de Desarrollo Económico

En el punto anterior hablamos sobre las características conceptuales del DEL y sus diferencias con los enfoques tradicionales. En este punto hablamos del proceso y de la dinámica del desarrollo desde la óptica local. Si bien es importante entender desde el ámbito conceptual los requisitos y las condiciones bajo las cuales debe promoverse el DEL es también importante conocer su dinámica, cómo interactúan las unidades productivas y cuales son las fuerzas que hacen que los tejidos productivos de una región sean más o menos fuertes y funcionales.

Hablamos que el desempeño económico de un país depende en un nivel micro del desempeño económico de sus unidades productivas (empresas e industrias), al igual que la salud y las características de las células de un tejido harán a su funcionamiento. En la medida que estas células (unidades productivas) crecen, coexisten y trabajan juntas, la calidad y nivel de funcionamiento del tejido y músculo es mayor y mejor.

Como habíamos mencionado al inicio del documento, parte de la teoría del desarrollo económico asume hoy en día que el buen desempeño de las variables macroeconómicas es necesario pero no suficiente para promover el desarrollo económico de un país. El verdadero motor del desarrollo reside en su desempeño microeconómico⁸, es decir, en el rendimiento de sus empresas e industrias. Ello no significa que el desarrollo micro es posible sin el macro ya que en primera instancia la estabilidad macroeconómica es como decimos necesaria, pero por sí sola no genera desarrollo económico.

Ahora bien, el desarrollo microeconómico se genera en niveles locales por estar las unidades económicas localizadas precisamente en territorios definidos o localidades geográficas. En la medida que la actividad de las unidades económicas se expande ya sea por el lado de la producción o por la integración de mercados de demanda, la localidad que encierra a dichas unidades se expande y se generan economías intra-comunidades (mancomunidades) y de mayor escala.

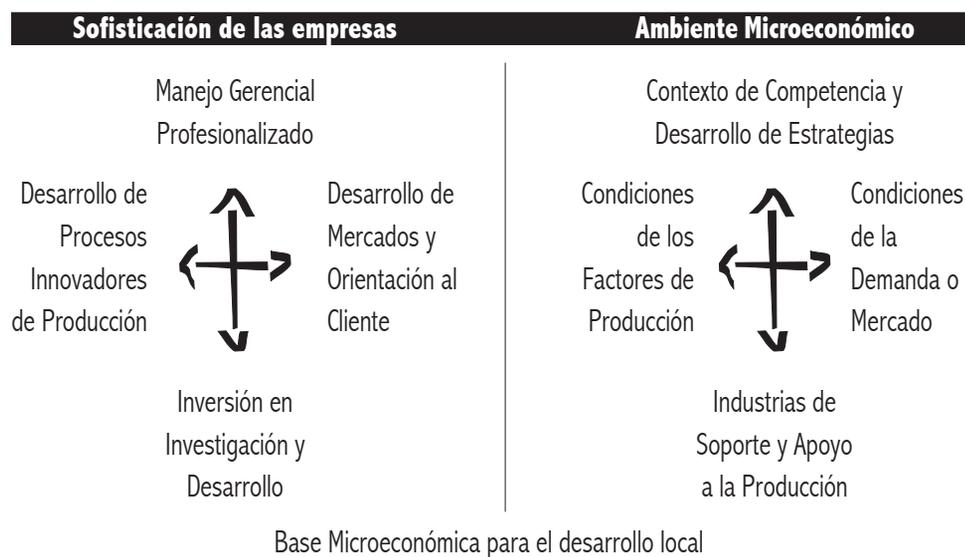
¿De qué depende que las unidades productivas interactúen e inicien un proceso de desarrollo virtuoso?
¿Pueden los gobiernos empujar y promover el proceso de desarrollo?

Michael Porter por un lado y Paul Krugman por otro desarrollan tres conceptos que permiten una respuesta a estas interrogantes. Primero describimos las principales características que generan una dinámica productiva al interior de una empresa; luego, nos referimos a las dinámicas que permiten que la actuación entre empresas genere un clima propicio de desarrollo, y finalmente, describimos cuál es el combustible que permite y alienta a que las unidades productivas inicien un proceso dinámico que a medida que se desarrolla emprende un círculo virtuoso creciente.

Las unidades productivas se desarrollan en la medida que estas imprimen una dinámica hacia la sofisticación. Dicha sofisticación depende de la rapidez en la que el manejo gerencial de la unidad productiva se profesionaliza; del grado de innovación en los procesos de producción a través de la

⁸ Porter, Michael. *Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings from the Microeconomic Competitiveness Index. Global Competitiveness Report. 2003-2002.*

educación y el conocimiento; del grado de desarrollo de mercados y orientación hacia el cliente; y finalmente de la inversión en investigación y desarrollo.



Una vez que las unidades se encuentran operando resulta obvio que estas interactúan entre sí, se interrelacionan con los mercados, proveen bienes y servicios, y operan dentro un conjunto de normas, reglas y estrategias. Consiguientemente las fuerzas que dinamizan el clima competitivo se resumen en cuatro:

a) La calidad de los factores de producción (recursos humanos, de capital, infraestructura, información, tecnología y recursos naturales); **b)** las condiciones de demanda ó de los mercados (las características de los demandantes locales que afectan a un mayor desarrollo de la producción local); **c)** el contexto bajo el cual las unidades productivas compiten y desarrollan sus estrategias; **d)** la disponibilidad de industrias de apoyo y soporte tales como proveedores e industrias interrelacionadas a la producción.

Mientras mayor sea el grado de desarrollo de ésta cuarta área (desarrollo de industrias de apoyo) mayor será el grado de desarrollo de lo que se denomina cadena productiva. Se entiende que la producción de un determinado bien o servicio requiere del soporte de una cadena de bienes (insumos) y servicios de apoyo (transporte, mercadeo, recursos financieros, empaques y otros) y que en la medida en la que las empresas que brindan este soporte estén desarrolladas, nuevas unidades productivas serán creadas y/o las existentes estarán más fortalecidas.

La formación de cadenas productivas afecta al desarrollo integral de todas las unidades productivas en tres aspectos: A través de la generación de sinergias productivas mejora la productividad de la cadena en su conjunto; a partir de un nivel de coordinación abre espacio para la innovación y consiguientemente a la mejora de la productividad; y finalmente a partir de la creación de estímulos que fomentan la formación de nuevos agentes los que posteriormente apoyarán y serán parte de la misma cadena.

Ahora bien, cabe responder ¿qué es lo que estimula y hace que los factores de producción y soporte se acumulen, trabajen juntos y generen sinergias productivas?.

Para ello, nos remitimos al siguiente concepto básico: Los factores de producción se acumulan y desarrollan allá donde obtienen mayor rentabilidad. Esto quiere decir que los factores (mano de obra, tecnología, recursos financieros y otros) estarán disponibles en aquellos mercados donde se les paga más.

Resulta que aquellas unidades que son más productivas (son capaces de producir más con menos) y son capaces de cobrar un mayor precio por su producción (por calidad, disponibilidad, nivel tecnológico, innovación y otros) son aptas de generar mayores ingresos y consiguientemente de pagar un mayor precio y mejorar la rentabilidad de aquellos factores que les permitieron ser más productivas.

Pero como la productividad depende a su vez de la calidad de los factores de producción, se genera un círculo virtuoso, que en términos simples, explica que en la medida que las unidades son más productivas son capaces de ofrecer un mayor precio a los factores productivos. A su vez estos factores se acumulan allá donde existe mayor rentabilidad y al juntarse ofrecen una mayor productividad.

Al juntar dos factores especializados su capacidad productiva no se suma sino se multiplica (rendimientos crecientes), al mejorarse la productividad se posibilita el incremento de la rentabilidad. Al aumentar el rendimiento se atraen factores más especializados y de manera sucesiva, se genera una sinergia virtuosa que logra que la interacción de las unidades y de las cadenas productivas propicien un proceso continuo y virtuoso de desarrollo económico.

Un gobierno local tiene posibilidad de afectar el ambiente microeconómico y, por tanto, el grado de competitividad de sus industrias y de la región. Por ejemplo, a través de la implementación de políticas de capacitación de recursos humanos y la definición de normas y estándares que afectan a la demanda

tales como protección al consumidor se mejora la competitividad. La mejora en la disponibilidad de factores a partir de la construcción de caminos ó espacios habilitados para el comercio y la producción tendrían un efecto similar.

No solo es el gobierno, quien puede afectar la competitividad sino que la intervención de otras instituciones de carácter nacional y local pueden generar un efecto positivo. Universidades, escuelas, agencias de fijación y regulación de estándares de calidad y muchas otras afectan el clima competitivo. Por su parte, las empresas a través de agrupaciones y organizaciones pueden también influir en el ambiente microeconómico siempre que jueguen un rol encaminado a mejorar la calidad y disponibilidad de los factores.

1.5 Etapas del Desarrollo Competitivo.

El desarrollo económico debe entenderse como un proceso continuo de mejora en el cual los agentes económicos dentro un territorio evolucionan. Típicamente existen tres etapas en el desarrollo:

La primera ocurre cuando la productividad depende de la concentración de factores de producción primarios, tales como mano de obra barata y recursos naturales. En esta fase, el desarrollo de cadenas productivas es precario o inexistente. En esta fase la economía al ser primariamente extractiva, no solo tiene subdesarrolladas las industrias de apoyo, sino que al concentrar los recursos de la economía (mano de obra, ahorro interno, tecnología y otros) en un solo sector, se torna más vulnerable a cambios en precios y otros factores externos. Asimismo, drena todos los recursos hacia el sector extractivo eliminando o disminuyendo la posibilidad de germinación de nuevas industrias.

La segunda, se refiere a una productividad basada en inversiones en infraestructura, maquinaria, capacitación y compra de tecnología que permiten la fijación de ciertos estándares de calidad internacional. En esta fase, la economía se encuentra más diversificada y con mayores niveles de tecnología soportados, además, con infraestructura de apoyo para dinamizar los mercados. Si bien la economía aún no es capaz de desarrollar su propia innovación y mejores tecnologías, es capaz de asumir saltos tecnológicos una vez que esta ha sido desarrollada en otros países.

La tercera, define como fuente de productividad a la innovación y la habilidad de elaborar productos y servicios novedosos con el desarrollo de tecnología de punta. En esta fase las cadenas productivas están desarrolladas. Existe un alto grado de coordinación entre las industrias productoras y de soporte.

La interacción entre estas genera un proceso virtuoso y dinámico que les permite mejorar procedimientos y tecnologías, y a partir de la inversión en investigación y desarrollo son capaces de innovar y consiguientemente ofrecer productos y servicios de última generación. Ello implica un mayor nivel de riqueza en la economía pues la productividad y el valor de la producción reciben precios altos y los factores son bien remunerados.

1.6 Instituciones, Mercados y Desarrollo Económico

Una vez que describimos los conceptos del desarrollo económico local y su forma de funcionamiento, corresponde describir la manera en la que las instituciones (públicas y privadas) pueden apoyar o gestionar el desarrollo económico.

La visión que presentamos a continuación es una propuesta institucionalista que reconoce al mercado como la mejor manera de asignar recursos, facilitar transacciones y optimizar el intercambio económico. Asimismo admite que los mercados son imperfectos y que la mano invisible a la que hacía referencia Adam Smith no es lo suficientemente capaz de lograr que la suma de los intereses individuales genere necesariamente el bienestar común. Los mercados requieren de instituciones que los creen, regulen, protejan y legitimen.

En ese marco, no podemos perder de vista la necesidad de articulación entre el mercado y el estado. De acuerdo con el párrafo anterior, identificamos al mercado como un mecanismo que distribuye los recursos de manera eficiente. Pero el estado es el que debe buscar la equidad en la distribución. Es decir, la eficiencia en la distribución no puede ser a costa de la equidad. A eso nos referimos cuando afirmamos que los mercados requieren de instituciones que hacen al estado para crear las condiciones que optimicen la distribución de la riqueza. Sin embargo, en nuestro país, el aparato institucional del Estado ha sido cooptado por los partidos políticos y la gestión se realiza en función del cuoteo y en detrimento de la máquina administrativa que debe servir de contrapeso para lograr la equidad.

Según D. Rodrik la paradoja de los mercados es que estos no funcionan adecuadamente bajo la libre competencia sino que requieren del Estado para que funcionen. En un texto de Jacques Barzun se describe como ejemplo el extensivo aparato regulatorio que existía en Venecia alrededor de 1650.

“...habían inspectores de pesos y medidas, conciliadores para arreglar disputas comerciales y para arbitrar problemas entre sirvientes y aprendices. Fiscales que censaban las tabernas y tiendas. Podían

verse gente encargada de definir los montos de los salarios, controladores de pago de impuestos y especialistas encargados de cobro de créditos. La población expuesta a posibles enfermedades traídas por los marineros requerían de inspección de salud cada cierto tiempo así como los hoteles y lugares de hospedaje. Todos los burócratas eran cuidadosamente entrenados al igual que los senadores, y cada acto era supervisado y fiscalizados varias veces por firmas contables...”

Lo que hizo de Venecia el epicentro del comercio en el siglo 17 fue precisamente la calidad de sus instituciones. Lo mismo se puede decir puede en los casos de Londres en el siglo 19 y de Nueva York en el siglo 20.

Es generalmente aceptada la idea que los mercados necesitan instituciones externas -como mínimo un régimen legal que permita el respeto de los derechos a la propiedad y los contratos. Sin un régimen de respeto a los derechos de propiedad ni cumplimiento de contratos, los mercados no pueden existir sino en una forma muy rudimentaria. Pero la dependencia de los mercados en las instituciones va más allá de simplemente los derechos a la propiedad.

Los mercados no se auto regulan, no se auto estabilizan, ni se auto legitiman. Ante la ausencia de regulaciones anti-monopolio, de manejo de información confidencial, límites prudenciales, salud pública, seguridad pública, regulación ambiental y de otra índole, los mercados difícilmente pueden hacer su trabajo de manera correcta. Sin la existencia de una última fuente de financiamiento (Banco Central) y un fisco que establezca el gasto público, los mercados serían muy volátiles y proclives a incrementar los índices de desempleo.

Sin redes sociales ni seguro social que disipen y disminuyan riesgos y desigualdades sociales, los mercados no podrían ser legítimos. El genio del capitalismo opera y funciona allá donde ha sido posible innovar y reinventar el rol de las instituciones públicas para efectuar funciones de protección, regulación legitimación y mantenimiento de la democracia.

Lo que muchas veces es menos entendido es que las instituciones no obedecen a una forma única o estándar. Es mas, la experiencia muestra que cuando se ha intentado copiar modelos de instituciones que sí funcionan en otros países, los resultados han sido bastante desalentadores. Lo que resulta importante reconocer es que la función de la institución va más allá de su forma⁹.

9 Rodrik, Dani. *Institutions for High Quality Growth. What They are and How to Acquire Them.* Harvard University. October, 1999.

Para dar un ejemplo, puede analizarse los casos de Estados Unidos de Norteamérica, países europeos y Japón. Todas estas sociedades son desarrolladas y ricas, y cada una de ellas tiene una forma institucional diferente. Las instituciones encargadas de la regulación salarial, de gobiernos corporativos, protección social, banca y finanzas difieren sustancialmente. Los modelos institucionales escandinavos eran los favoritos en los años 70, luego Japón fue modelo en los 80 y los Estados Unidos en los 90. Las preferencias de los modelos institucionales pasan de moda y eso muestra que no existe una forma única, sino que cada sociedad debe encontrar sus arreglos institucionales propios, aquellos que funcionen mejor de acuerdo a su cultura y costumbres.

En el Japón por ejemplo, la protección laboral radica en asegurar a los trabajadores un empleo de por vida en una misma planta. Las costumbres muestran que un trabajador que se retira de su trabajo será mal visto. En el modelo americano en cambio, la contratación es libre y lo común es un alto grado de rotación de empleos. Lo curioso es que en los dos países, ambos trabajadores serán sumamente productivos.

En tal sentido, queda claro que el desarrollo económico local requiere de soporte institucional y que la forma de soporte debe ser descubierta y aplicada según las características propias de cada realidad, costumbres y normas, y que el diálogo y la concertación son los instrumentos para llegar a definir las formas institucionales propias de cada lugar.

Las funciones de las instituciones no cambian y pueden concebirse como principios universales y como se mencionó pueden sintetizarse en:

- **Creación de mercados:** Establecimiento y respeto a los derechos de propiedad de los agentes, como también apoyo al cumplimiento de contratos.
- **Regulación de los mercados:** Tratamiento de cuestiones externas, castigo a la corrupción, control de distorsiones monopólicas y provisión y regulación del manejo de la información.
- **Estabilización de los mercados:** Estabilización macro y microeconómica (política monetaria y fiscal), soporte financiero del Banco Central, desarrollo de programas de reactivación de la demanda local y otras.
- **Legitimación de los mercados:** creación de seguro de protección social (salud, maternidad, jubilación, desempleo), generación de políticas redistributivas y desarrollo de instituciones para el manejo de conflictos (reducción del conflicto social).



A continuación se realiza una descripción resumida de la normativa legal vigente relacionada con el DEL y ordenada conforme a los conceptos descritos anteriormente. El análisis crítico a esta normativa se describe en la Parte III del presente documento.

2.1 Nexos entre DEL y la Descentralización

La Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, conforme lo establece la Ley 1654, tiene como finalidad mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la administración pública en la prestación de servicios en forma directa y cercana a la población. Para el efecto, se transfieren y delegan atribuciones técnico-administrativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional en favor de las Prefecturas de Departamento, las que tienen por atribución, coordinar la elaboración y ejecución de los correspondientes Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social con los Gobiernos Municipales del respectivo Departamento, y a través de la promoción de la participación popular, canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones con los Gobiernos Municipales, organizaciones indígenas, campesinas y vecinales.

Esto implica que debe existir compatibilidad entre los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), y consecuentemente con el Plan de Desarrollo Nacional (PDN).

En el nivel municipal, los Planes de Desarrollo Municipal, constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuáles se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del Municipio, y deben expresar la demanda social priorizada y su correspondiente compatibilización con la oferta estatal y los objetivos y políticas definidos a nivel nacional y departamental.

A fin de promover el desarrollo económico local, los actores territoriales requieren de grados de autonomía, para que a través de la coordinación y concertación con los involucrados, se defina una visión común de desarrollo basado en las potencialidades de la localidad. Consiguientemente, quienes promueven el DEL requieren un marco legal que permita consolidar y legitimar sus acciones.

Como se citó precedentemente, a efectos de una debida concepción del DEL, se requiere entrelazar los conceptos de territorio o área geográfica definida, con el uso de potencialidades y la definición de vocaciones productivas locales; coordinación, concertación, a través del diálogo y toma de decisiones conjunta; y un enfoque interinstitucional y multisectorial – multidisciplinario, a través del cuál, se articulan actividades entre los diferentes sectores, que son interdependientes entre sí.

Conforme lo señalado, en Bolivia el proceso de descentralización administrativa, y consecuentemente el DEL, tiene relación con las normas que se describen a continuación.

2.2 Normas relativas al concepto de Territorio o Área Geográfica Definida

2.2.1 Constitución Política del Estado - reformulada por Ley No. 1615 del 06/02/95

Establece que el territorio de la República, se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones.

En cada departamento, el Poder Ejecutivo está a cargo de un Prefecto, designado por el Presidente de la República, quién debe ejercer la administración a nivel departamental, conforme el régimen de descentralización administrativa. La fiscalización de dicha administración está a cargo de un Consejo Departamental.

En lo referente al régimen municipal, determina que cada Municipio, tiene una jurisdicción territorial continua determinada por Ley. Señala a su vez, que el gobierno y administración de los municipios está a cargo de un Gobierno Municipal con autonomía, consistente en la potestad normativa, ejecutiva, administrativa y técnica dentro del ámbito de su jurisdicción y competencia, y cuyo gobierno está a cargo de un Alcalde y su fiscalización a cuenta de un Concejo Municipal.

2.2.2 Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973 del 27/03/2003

Cita dentro de las atribuciones del Viceministro de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal:

- formular políticas y programas territorializados de desarrollo económico y social, en coordinación con los ministros competentes.
- fortalecer la planificación participativa territorial.

2.2.3 Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) cuyas normas fueron aprobadas por R.S. No. 216779 del 21/07/96

Señala que todas las entidades públicas, para asignar recursos dentro de su jurisdicción y competencia, deben elaborar, ejecutar y evaluar sus planes, políticas y programas de acuerdo a las normas que emanen del Viceministerio de Planificación.

Establece además que en el proceso de planificación a nivel departamental, los planes departamentales de desarrollo constituirán la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del departamento, y que articulan la planificación nacional y la planificación participativa municipal.

Conforme el SISPLAN, los planes de desarrollo municipales, deben territorializar los objetivos y políticas definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

2.2.4 Ley de Descentralización Administrativa - N° 1654 de 28/07/95

En el marco de lo prescrito en la Constitución Política del Estado, regula en régimen de Descentralización Administrativa a nivel departamental, que conforme el sistema unitario del país, consiste en la transferencia y delegación de atribuciones de carácter técnico-administrativo, no privativas del Poder Ejecutivo a nivel nacional.

2.2.5 Ley de Participación Popular No. 1551 del 20/04/94

Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia, señalando que habrá un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia y que la jurisdicción municipal en las Capitales de Departamento corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.

2.2.6 Reglamento de La Ley de Participación Popular – D.S. No. 23813 del 30/06/94

Señala que la distribución de recursos de la Coparticipación Tributaria, se efectuará tomando en cuenta la jurisdicción territorial prescrita en la Ley No. 1551 (Sección de Provincia) y por ende la cantidad de población en cada jurisdicción.

2.2.7 Ley de Municipalidades No. 2028 del 28/10/99.

Establece que Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario de Bolivia.

Determina que el Gobierno Municipal, ejerce su jurisdicción y competencia en el área geográfica correspondiente a la Sección de Provincia respectiva. Prescribe que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora, ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial.

2.3 Normas relativas al Concepto de Uso de Potencialidades

2.3.1 Constitución Política del Estado - reformulada por Ley No. 1615 del 06/02/95

Establece que el régimen económico del país, propenderá al fortalecimiento y al desarrollo del país, mediante la defensa y el aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, en procura del bienestar del pueblo boliviano.

2.3.2 Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) – Ley No. 2446 del 19/03/03

Se destacan entre las atribuciones conferidas a los Ministros de Estado, las que se citan a continuación: Ministro de Desarrollo Sostenible: promover el desarrollo sostenible¹⁰, articulando el crecimiento económico, social y tecnológico con la conservación del medio ambiente

Ministro de Desarrollo Económico: formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, promoviendo programas de productividad y competitividad en los sectores de industria, comercio, turismo y microempresa.

2.3.3 Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973 del 27/03/2003

Únicamente determina dentro las atribuciones del Viceministro de Turismo, el proponer políticas para promover el turismo de las regiones con potencial turístico o ecológico, coordinando su ejecución con prefecturas y municipios.

Conforme lo prescrito en el PGDES 1997 – 2002, se entiende por tal al "proceso integral, sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de toda la población, a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo productivo con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de los recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental".

2.3.4 Sistema Nacional de Planificación cuyas normas fueron aprobadas por R.S. No. 216779 del 21/07/96

Establece que a nivel municipal, en la elaboración del diagnóstico deberán identificarse las necesidades, los problemas y potencialidades del Municipio.

2.3.5 Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental – D.S. No. 24206 del 29/12/95.-

Prescribe la nueva estructura orgánica de las Prefecturas de Departamento; determina los niveles administrativos, dentro de los cuáles se destacan:

El Director de Desarrollo Productivo: responsable de promover y apoyar al desarrollo productivo en el departamento, a través de la identificación y promoción de oportunidades de inversión productiva en el mismo; la sistematización de información estadística, técnica, comercial y de fuentes de financiamiento, para apoyar proyectos de inversión vinculados al desarrollo productivo; promover y difundir la oferta exportable del departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta área.

2.3.6 Ley de Participación Popular No. 1551 del 20/04/94

Amplía las competencias municipales al ámbito rural de la correspondiente jurisdicción territorial, entre las que se destacan el promover el desarrollo rural, mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas a obras de micro-riego y caminos vecinales.

2.3.7 Ley de Municipalidades No. 2028 del 28/10/99

Señala dentro de las competencias del Gobierno Municipal, el promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del municipio, e involucrando para ese propósito a los agentes económicos, locales y externos.

2.4 Normas relativas al Concepto de Coordinación, Concertación y/o toma de decisiones Conjuntas

2.4.1 Constitución Política del Estado - reformulada por Ley No. 1615 del 06/02/95

Determina que a efectos de la programación económica del Estado, se formulará periódicamente el

Plan General de Desarrollo Económico y Social, que comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.

2.4.2 Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) – Ley No. 2446 del 19/03/03

Establece dentro de las atribuciones de los Ministros de Estado, la coordinación de los asuntos de interés compartido.

Señala a su vez, que el Consejo de Ministros se constituye en la instancia normativa de definición de políticas y coordinación superior del Poder Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República.

2.4.3 Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973 del 27/03/2003

Se dicta a efectos de la ejecución de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. Complementa las atribuciones generales conferidas a los Ministerios, a través de los Viceministros de Estado, responsables de la gestión y formulación de políticas públicas, conducción ejecutiva y administrativa en el área de su competencia; entre las que se destacan: el coordinar actividades con entidades del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional, departamental y local.

Cita dentro de las funciones del Viceministro de Coordinación Gubernamental, el coordinar las relaciones entre los ministros y entidades del Poder Ejecutivo, así como las de éstos y sus relaciones con las prefecturas. Entre las atribuciones del Viceministro de Planificación, se destaca el coordinar la formulación y aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en el ámbito nacional, regional, departamental y local.

2.4.4 Sistema Nacional de Planificación cuyas normas fueron aprobadas por R.S. No. 216779 del 21/07/96

Establece la forma y los mecanismos de toma de decisiones a través de la participación de los niveles nacional, departamental y municipal, para la asignación de recursos públicos y definición de políticas de desarrollo.

Señala que en la elaboración del diagnóstico municipal, deben interactuar las Comunidades Campesinas, las Comunidades y Pueblos indígenas, las Juntas Vecinales y la Unidad Técnica de Planificación del Municipio identificando las necesidades, los problemas y potencialidades del mismo.

La programación de mediano y largo plazo, a fin de establecer programas consistentes y concordantes con los objetivos y políticas definidos en los planes de desarrollo, debe llevarse a cabo en los distintos niveles del SISPLAN:

A Nivel Nacional: los ministerios, coordinarán actividades con el Viceministerio de Planificación, debiendo evaluar los planes de sus respectivos sectores, y tomar en cuenta tanto los programas de impacto nacional - sectorial, como los programas del nivel departamental y municipal con los que tengan relación.

Los programas nacionales de impacto departamental, deberán ser conciliados con las prioridades establecidas por los Planes de Desarrollo Departamental.

A nivel departamental, a través de la instancia pertinente de Planificación, deberá coordinarse con el Viceministerio de Planificación, y evaluar los planes de alcance departamental y aquellos programas que comprometan sus recursos (planes y programas ínter departamentales y/o intermunicipales), incorporando en esta evaluación los programas de alcance municipal que aspiren a financiamiento departamental y/o nacional; y posteriormente procederse a la jerarquización de programas en función de las prioridades departamentales y objetivos de desarrollo nacional.

A nivel de municipio, el Gobierno Municipal, deberá coordinar actividades con las representaciones de los ministerios de desarrollo y Unidad Técnica de Planificación Departamental; y evaluar la compatibilidad del Plan de Desarrollo Municipal con los planes nacionales y el Plan de Desarrollo Departamental

El proceso de planificación en los distintos niveles del SISPLAN, debe concretarse de la siguiente manera:

A nivel nacional, en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y en los planes nacionales que emerjan de éste. Los planes nacionales, compatibilizarán las políticas sectoriales específicas, preservando el carácter integral del proceso de planificación.

A nivel departamental, en los Planes Departamentales de Desarrollo que constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del departamento, y que articulan la planificación nacional y la planificación participativa municipal.

En el nivel municipal, los Planes de Desarrollo Municipales constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio y expresan la demanda social priorizada y su compatibilización con la oferta estatal y los objetivos y políticas definidos a nivel nacional y departamental.

El proceso de planificación en todas las instancias del SISPLAN, debe reflejar la interacción de los actores estatales y sociales en función de cotejar y conciliar intereses para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, tanto a nivel nacional – sectorial, departamental y a nivel municipal, mediante el involucramiento de las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas, juntas vecinales, comités de vigilancia e instituciones públicas con representación en el municipio para la definición de sus roles en las distintas etapas de la Planificación Participativa Municipal.

La relación entre la instancia nacional y el nivel municipal debe ser coordinada por las representaciones de los ministerios de desarrollo, quienes deben sistematizar la oferta estatal y orientar la compatibilización de los planes de desarrollo municipal con los objetivos y políticas nacionales definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

2.4.5 Ley de Descentralización Administrativa - N° 1654 de 28/07/95

Conforme el régimen de descentralización administrativa, entre las atribuciones del Prefecto relacionadas con el DEL están:

Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Planificación; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

Promover la Participación Popular, y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo. Canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los Gobiernos Municipales en el marco de las competencias transferidas.

El Consejo Departamental como órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, tiene entre sus atribuciones:

Proponer la atención de las demandas y prioridades de la Capital del Departamento Provincias y Cantones; promover la coordinación con los Gobiernos Municipales y otras instituciones de su jurisdicción, así como la participación de la comunidad.

2.4.6 Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental – D.S. No. 24206 del 29/12/95.-

Al determinar la nueva estructura orgánica de las Prefecturas de Departamento, y los correspondientes Niveles administrativos, se destacan las labores de:

El Director de Desarrollo Productivo: es responsable de dicha promoción y apoyo al desarrollo productivo en el Departamento, a través de la identificación y promoción de oportunidades de inversión productiva en el mismo; apoyar proyectos vinculados al desarrollo productivo; promover y difundir la oferta exportable del departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta área.

Los Subprefectos, que representan y administran el Poder Ejecutivo en sus correspondientes provincias y son designados y dependen directamente del Prefecto, son encargados de identificar y promover proyectos de inversión de forma concurrente con los municipios.

2.4.7 Ley de Participación Popular No. 1551 del 20/04/94

Establece entre los deberes de las Organizaciones Territoriales de Base (expresadas como comunidades campesinas, pueblos indígenas o juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias), el identificar, priorizar, participar y cooperar (a los Gobiernos Municipales y Asociaciones Comunitarias), en la ejecución y administración de obras para el bienestar colectivo, entre las que se destaca el mejoramiento de las técnicas de producción.

2.4.8 Reglamento de La Ley de Participación Popular – D.S. No. 23813 del 30/06/94

Conforme lo prescrito en la Ley 1178, establece que los Gobiernos Municipales, se sujetarán a las normas emitidas por el Ministerio de Hacienda, en cuanto a la formulación, presentación y ejecución de presupuestos y contabilidad de la ejecución; por su parte, el Ministerio de Hacienda, evaluará la ejecución presupuestaria municipal, así como la ejecución del Plan Anual Operativo, para verificar la correcta utilización de recursos de coparticipación tributaria.

2.4.9 Política Nacional de Cofinanciamiento de Gobiernos Municipales – D.S. No. 24785 del 31/07/97

Señala que la Política Nacional de Cofinanciamiento de los Gobiernos Municipales, basada en la provisión de incentivos financieros para mejorar e incrementar la inversión pública municipal, se orienta hacia áreas y sectores de interés común entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales.

Las Prefecturas Departamentales, son responsables de promover la aplicación de la Política Nacional de Cofinanciamiento a Nivel Municipal, mediante su difusión, capacitación en preparación y evaluación de proyectos de inversión y asistencia técnica directa a los Gobiernos Municipales del área rural; pudiendo constituirse en contrapartes complementarias cuando estos no tengan capacidad financiera para hacerlo, y así lo requieran.

2.4.10 Ley de Municipalidades No. 2028 del 28/10/99

Señala dentro las competencias del Gobierno Municipal, promover el crecimiento económico, en coordinación con la Prefectura Departamental; promover la participación del sector privado, asociaciones y fundaciones y otras entidades, sin fines de lucro, en actividades de interés del municipio.

Determina que el Alcalde como máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, tiene entre sus atribuciones, elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal, asegurando su elaboración participativa y su coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional.

Prescribe que los Sub Alcaldes Municipales tienen entre sus atribuciones ejercer las funciones ejecutivas delegadas por el Alcalde Municipal a nivel del Distrito, y coordinar con el o los agentes municipales de su distrito y con otras autoridades e instituciones que actúan en el mismo; coordinar y participar en la elaboración del Plan Operativo Anual de su Distrito en consulta con las Organizaciones Territoriales de Base; y participar en el proceso de planificación del desarrollo de su distrito, canalizando las sugerencias de las Organizaciones Territoriales de Base.

2.4.11 Constitución Legal, Desarrollo y Disolución de las Mancomunidades de los Municipios – aprobada por D.S. No. 26142 del 06/08/2001

Reglamenta la constitución legal, desarrollo y disolución de las Mancomunidades de Municipios, entendida

como la asociación voluntaria de dos o más municipios que procuran su desarrollo a partir de la realización de planes, programas y proyectos comunes, dentro de un periodo y marco jurídico determinado, requiere de un directorio y estructura organizativa, se constituye al momento de la celebración del convenio, debiendo estar aprobado por los respectivos Concejos Municipales mediante Ordenanzas expresas.

Señala que para el efecto, las Mancomunidades elaborarán su Plan de Desarrollo Mancomunado que debe ser participativo, y resultante de la concertación social y diálogo intermunicipal, y remitirlo al Consejo Departamental para información y su priorización preferente, por parte de la Prefectura correspondiente.

A los efectos del debido apoyo institucional en la Gestión de Planes, Programas y Proyectos Mancomunados, determina que el Viceministerio de Planificación, debe desarrollar mecanismos que permitan a las mancomunidades consolidar su funcionalidad operativa y financiera; por su parte, las Prefecturas de Departamento deben elaborar Estrategias Departamentales de Apoyo a las Mancomunidades.

2.5 Normas relativas al Concepto de Articulación de Actividades, conforme un enfoque Interinstitucional y Multisectorial – Multidisciplinario

2.5.1 Constitución Política del Estado - reformulada por Ley No. 1615 del 06/02/95

Determina la participación de los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional, en la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social.

2.5.2 Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) – Ley No. 2446 del 19/03/03

Prescribe dentro de las atribuciones de los Ministros de Estado, la coordinación de los asuntos de interés compartido.

2.5.3 Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973 del 27/03/2003

Establece entre las funciones de los Viceministros de Estado, responsables de la gestión y formulación de políticas públicas, conducción ejecutiva y administrativa en el área de su competencia, el coordinar actividades con entidades del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional, departamental y local.

Entre las atribuciones encomendadas a los Viceministros de Estado, con relación al DEL, se destacan:

- Viceministro de Descentralización Administrativa y Desarrollo Municipal:

Elaborar el marco general para profundizar la descentralización administrativa; coordinar (con las instancias departamentales y municipales), y realizar su seguimiento.

Diseñar y promover el fortalecimiento institucional en el ámbito departamental y local.

Formular políticas y programas territorializados de desarrollo económico y social, en coordinación con los ministerios competentes.

- Viceministro de Planificación, encargado del desarrollo de la planificación estratégica, que comprenderá el concepto de desarrollo sostenible y la articulación adecuada del crecimiento económico, social y tecnológico.

2.5.4 Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) cuyas normas fueron aprobadas por R.S. No. 216779 del 21/07/96

El SISPLAN, a cargo del Ministro de Desarrollo Sostenible, a través del Viceministro de Planificación, establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racional toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.

Determina, la programación de mediano y largo plazo, en función de alcanzar los objetivos de desarrollo definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y en los planes nacionales, departamentales y municipales.

Señala que todas las entidades públicas, para asignar recursos dentro de su jurisdicción y competencia, deben elaborar, ejecutar y evaluar sus planes, políticas y programas de acuerdo a las normas que emanen del Viceministerio de Planificación.

Los Ministerios de Desarrollo y otros vinculados en el proceso de planificación, a través de los respectivos Viceministerios, deben elaborar diagnósticos sectoriales que proporcionen los elementos necesarios proponer lineamientos de política, los mismos que servirán para retroalimentar y ajustar el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

A nivel regional. El diagnóstico departamental determinará los obstáculos fundamentales del desarrollo departamental y las potencialidades que constituyen la base para la definición de los objetivos, políticas y programas.

A nivel municipal. En la elaboración del diagnóstico municipal deberán interactuar las comunidades campesinas, las comunidades y pueblos indígenas, las juntas vecinales y la Unidad Técnica de Planificación del Municipio identificando las necesidades, los problemas y potencialidades del mismo.

Señala a su vez que la programación de mediano y largo plazo, a fin de establecer los programas consistentes y concordantes con los objetivos y políticas definidos en los planes de desarrollo, y cuantificar los requerimientos financieros y no financieros de los mismos, debe llevarse a cabo en los distintos niveles del SISPLAN:

A nivel nacional los ministerios, en coordinación con el Viceministerio de Planificación, deberán evaluar los planes de sus respectivos sectores, tomando en cuenta tanto los programas de impacto nacional - sectorial, como los programas del nivel departamental y municipal con los que tenga relación.

Los programas nacionales de impacto departamental deberán ser conciliados con las prioridades establecidas por los Planes de Desarrollo Departamental.

Nivel departamental. A través de la instancia pertinente de Planificación, en coordinación con el Viceministerio de Planificación, deberán evaluar los planes de alcance departamental y aquellos programas que comprometan sus recursos (planes y programas íter departamentales y/o intermunicipales), incorporando en esta evaluación los programas de alcance municipal que aspiren a financiamiento departamental y/o nacional. Después de evaluados los planes, se debe proceder a la jerarquización de los programas en función de las prioridades departamentales y de los objetivos de desarrollo nacional.

Nivel municipal. El Gobierno Municipal, en coordinación con las representaciones de los ministerios de desarrollo y de la Unidad Técnica de Planificación Departamental, deberán evaluar la compatibilidad del Plan de Desarrollo Municipal con los planes nacionales y el Plan de Desarrollo Departamental.

Los representantes de los ministerios de desarrollo y de la Unidad Técnica de Planificación Departamental, por su parte, deberán orientar al conjunto de los actores locales acerca de las prioridades nacionales, departamentales, y de la oferta estatal que deben ser tomadas en cuenta en el establecimiento de las necesidades de la demanda social y en los programas del municipio.

En los distintos niveles del SISPLAN, el proceso de planificación debe concretarse en los siguientes productos:

En el nivel nacional. En el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República y en los planes nacionales que emerjan de éste. Los planes nacionales, compatibilizarán las políticas sectoriales específicas, preservando el carácter integral del proceso de planificación.

En el nivel departamental. En los planes departamentales de desarrollo que constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del departamento, y que articulan la planificación nacional y la planificación participativa municipal.

En el nivel municipal, los planes de desarrollo municipales constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio y expresan la demanda social priorizada y su compatibilización con la oferta estatal y los objetivos y políticas definidos a nivel nacional y departamental.

Conforme lo prescrito en el SISPLAN, el proceso de planificación en todas las instancias, debe reflejar la interacción de los actores estatales y sociales en función de cotejar y conciliar intereses para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, tanto a nivel nacional – sectorial, departamental y a nivel municipal, mediante el involucramiento de las comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas, juntas vecinales, comités de vigilancia e instituciones públicas con representación municipal para la definición de sus roles en las distintas etapas de la Planificación Participativa Municipal.

De acuerdo con el SISPLAN, los planes de desarrollo municipales, deben territorializar los objetivos y políticas definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

Los planes nacionales de desarrollo, a sus vez, deben tomar en cuenta las prioridades departamentales y municipales para integrarse en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

La relación entre la instancia nacional y el nivel municipal debe ser coordinada por las representaciones de los ministerios de desarrollo, quienes deben sistematizar la oferta estatal y orientar la compatibilización de los planes de desarrollo municipal con los objetivos y políticas nacionales definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

2.5.5 Ley de Descentralización Administrativa - N° 1654 de 28/07/95

Entre las atribuciones del Prefecto, relacionadas con el DEL, están:

- Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social, de acuerdo a las normas del SISPLAN; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.
- Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del Plan Departamental de Desarrollo y de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pública y al régimen económico y financiero de la Ley de Descentralización Administrativa, entre otras, en las áreas de: Programas de fortalecimiento municipal, y otros concurrentes con los Gobiernos Municipales.
- Promover la Participación Popular, y canalizar los requerimientos y relaciones de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo.
- Canalizar los requerimientos, gestiones y relaciones de los Gobiernos Municipales en el marco de las competencias transferidas.

El Consejo Departamental como órgano colegiado de consulta, control y fiscalización, tiene entre sus atribuciones:

Proponer la atención de las demandas y prioridades de la Capital del departamento provincias y cantones; promover la coordinación con los Gobiernos Municipales y otras instituciones de su jurisdicción, así como la participación de la comunidad.

2.5.6 Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental – D.S. No. 24206 del 29/12/95

Dentro de los Niveles administrativos a nivel departamental, se destacan:

- El Prefecto como autoridad máxima del departamento, responsable de la formulación de las políticas departamentales, vigilar el cumplimiento de las normas y políticas nacionales y coordinar con los respectivos Ministros del área, las materias que correspondan al cumplimiento de sus atribuciones.

- El Consejo Departamental como órgano de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto.
- El Director General de Coordinación, responsable de coordinar la planificación de la gestión institucional y la elaboración de los correspondientes planes operativos anuales y del Programa de Inversión Pública Prefectural, debiendo darle el seguimiento correspondiente; supervisar el cumplimiento de objetivos y resultados del Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y Comunitario.
- El Director de Desarrollo Productivo, responsable de la promoción y apoyo al desarrollo productivo en el Departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas a esta área.
- Los Subprefectos, quiénes deben propugnar el fortalecimiento de los Municipios, Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas, Pueblos Originarios y Juntas Vecinales de la Provincia; e identificar y promover proyectos de inversión concurrente con los municipios.

2.5.7 Ley de Participación Popular No. 1551 del 20/04/94

Establece la conformación del Comité de Vigilancia, con el objeto de articular a las Organizaciones Territoriales de Base con cada uno de los Gobiernos Municipales, constituido por un(a) representante de cada Cantón o Distrito de la jurisdicción elegido(a) por la Organización Territorial de Base respectiva, destacándose entre sus atribuciones, el vigilar que los recursos municipales de Participación Popular sean invertidos en la población urbana y rural de manera equitativa; pronunciarse públicamente sobre el presupuesto de los recursos de Participación Popular y la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuada por el Gobierno Municipal.

2.5.8 Reglamento de La Ley de Participación Popular – D.S. No. 23813 del 30/06/94

Determina que la formulación, presentación y ejecución de los presupuestos y la contabilidad de los Gobiernos Municipales, se sujetará a las normas emitidas por el Ministerio de Hacienda, que evaluará la ejecución presupuestaria municipal, así como la puesta en marcha del Plan Anual Operativo, para verificar la correcta utilización de recursos de coparticipación tributaria.

2.5.9 Ley de Modificaciones y Ampliaciones a la Ley 1551, de Participación Popular No. 1702 del 17/07/96

Señala que de acuerdo a lo prescrito en la Ley No. 1551, se reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, en la vida jurídica, política y económica del país.

2.5.10 Política Nacional de Cofinanciamiento de Gobiernos Municipales – D.S. No. 24785 del 31/07/97

Determina la Política Nacional de Cofinanciamiento de los Gobiernos Municipales, entendida como un sistema que se basa en la provisión de incentivos financieros para mejorar e incrementar la inversión pública municipal, orientada hacia áreas y sectores de interés común entre el Gobierno Central y los Gobiernos Municipales.

Su uso y aplicación es obligatoria entre otros, por parte del Fondo Nacional de Inversión productiva y Social, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, y los Gobiernos Municipales que soliciten recursos de cofinanciamiento en el marco de la Política Nacional de Cofinanciamiento.

La Política Nacional de Cofinanciamiento se aplica a los proyectos de inversión pública que caen en el ámbito de competencia de los Gobiernos Municipales que son responsables de llevar a cabo las actividades de identificación, preparación y, evaluación de dichos proyectos y que serán objeto de solicitud de cofinanciamiento ante los Fondos de Inversión y Desarrollo.

Establece que las prefecturas departamentales son responsables de promover la aplicación de la Política Nacional de Cofinanciamiento a nivel municipal mediante su difusión, capacitación en preparación y evaluación de proyectos de inversión y asistencia técnica directa a los Gobiernos Municipales del área rural.

Prescribe a su vez, que los Ministerios y Viceministerios, son responsables de formular políticas de desarrollo sectorial, para que sobre dicha base, se establezcan los límites sectoriales de recursos de cofinanciamiento; así como la obligación de evaluar el cumplimiento de la Política Nacional de Cofinanciamiento, en el área de su competencia.

Señala que el Ministerio de Hacienda, en su calidad de Órgano Rector del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), debe contratar y transferir recursos de financiamiento externo y cooperación técnica a los Fondos de Inversión y Desarrollo, a fin de que éstos puedan cofinanciar proyectos de inversión municipal en el marco de la Política Nacional de Cofinanciamiento.

2.5.11 Ley de Municipalidades No. 2028 del 28/10/99

Establece dentro de las competencias del Gobierno Municipal, promover el crecimiento económico, en coordinación con la Prefectura Departamental; promover la participación del sector privado, asociaciones, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en actividades de interés del Municipio.

Determina que el Alcalde como máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Municipal, tiene entre sus atribuciones, elaborar y elevar ante el Concejo para su consideración y aprobación, el Plan de Desarrollo Municipal, asegurando su elaboración participativa, coordinación y compatibilidad con los planes y programas de desarrollo departamental y nacional; ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo humano sostenible, aprobados por el Concejo; promover, gestionar e impulsar el desarrollo económico, social y cultural del municipio; e informar por escrito al Comité de Vigilancia sobre el manejo de recursos y movimiento económico de la Alcaldía.

Prescribe que los Sub Alcaldes Municipales, tienen entre sus atribuciones, ejercer las funciones ejecutivas delegadas por el Alcalde a nivel del Distrito, y coordinar con el o los agentes municipales de su distrito y con otras autoridades e instituciones que actúan en el mismo.

Señala que el Concejo Municipal, como máxima autoridad del Gobierno Municipal, constituye el órgano representativo, deliberante, normativo y fiscalizador de dicha gestión, tiene entre sus atribuciones el aprobar, el Programa Operativo Anual y el Presupuesto Municipal presentados, por el Alcalde en base al Plan de Desarrollo Municipal; aprobar la participación del Gobierno Municipal en mancomunidades, asociaciones, hermanamientos y organismos intermunicipales, públicos y privados, nacionales o internacionales; y designar, a los Consejeros Departamentales de su jurisdicción a los efectos de coordinar acciones en el ámbito departamental y municipal.

2.5.12 Constitución Legal, Desarrollo y Disolución de las Mancomunidades de los Municipios – aprobada por D.S. No. 26142 del 06/08/2001

Señala que las Mancomunidades elaborarán su Plan de Desarrollo Mancomunado que debe ser

participativo, resultante de la concertación social y diálogo intermunicipal, y remitirlo al Consejo Departamental para información y su priorización preferente por parte de la Prefectura correspondiente.

A los efectos del debido apoyo institucional en la Gestión de Planes, Programas y Proyectos Mancomunados, determina que el Viceministerio de Planificación debe desarrollar mecanismos que permitan a las mancomunidades consolidar su funcionalidad operativa y financiera; por su parte, las Prefecturas de Departamento deben elaborar Estrategias Departamentales de Apoyo a Mancomunidades.

2.5.13 Ley del Diálogo Nacional 2000 No. 2235 del 31/07/2001

Su cumplimiento es obligatorio para todos los órganos públicos de la administración central y departamental, instituciones públicas descentralizadas, Gobiernos Municipales, comités de vigilancia y Consejos de Desarrollo Productivo, Económico y Social en el nivel local, así como las organizaciones de la sociedad civil, tiene entre sus objetivos, establecer los lineamientos básicos para la gestión de la Estrategia de Reducción de la Pobreza que guiarán las acciones del Estado para promover un crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza; definir los criterios de la distribución de los recursos provenientes del programa de alivio de la deuda externa multilateral; y determinar los procedimientos de aplicación de la Política Nacional de Compensación.

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza reconoce como sus principales beneficiarios a la población pobre del país, con énfasis en las mujeres y de manera particular a los pueblos y comunidades indígenas y los barrios urbanos marginales.

Señala que el Ministerio de Hacienda, dispondrá de la transferencia automática del 70% para programas municipales, previamente priorizados por cada Gobierno Municipal conforme su Plan de Desarrollo Municipal, de obras en infraestructura productiva y social, que será distribuido de acuerdo a fórmula, destinados a financiar o cofinanciar, según corresponda, programas, proyectos y actividades, entre otras, en infraestructura productiva de carácter público en el marco de las competencias municipales; y asistencia técnica de apoyo a la producción y a la microempresa.

Se constituyen en componentes económicos de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, las organizaciones y asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, conformados por la pequeña industria, micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas, campesinos y minería cooperativizada.

2.5.14 Reglamentación a la Implementación de la Política Nacional de Compensación en el Marco de la Ley No. 2235, del Diálogo Nacional 2000 – D.S. No. 26370 del 24/10/2001

Señala que la Política Nacional de Compensación está destinada a apoyar a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y al proceso de Descentralización, con el propósito de ordenar las transferencias que bajo distintas condiciones sean otorgadas por el Gobierno Nacional y la prefecturas a las municipalidades, y que serán destinadas a la inversión pública.

Determina que a través de la Política Nacional de Compensación se emplearán los recursos administrados por las instituciones públicas de la administración central, departamental, así como instituciones privadas de desarrollo y organismos de cooperación internacional que administren recursos públicos o de ayuda oficial al Estado boliviano para la formulación y ejecución de programas y proyectos de preinversión e inversión pública de competencia municipal, entendida como todo gasto de recursos de origen público destinado a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes.

A los efectos de contribuir al desarrollo local y regional del país, mediante operaciones exclusivas de crédito a las municipalidades y prefecturas departamentales, y el fomento al desarrollo del mercado privado de financiamiento con dichas entidades y la promoción de un endeudamiento prudente, a través de programas de desarrollo institucional en las municipalidades, mancomunidades municipales y prefecturas, se conforma el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Del mismo modo, a fin de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estimular el desarrollo institucional municipal a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables, mediante el financiamiento a inversiones y estudios de responsabilidad municipal, en el marco de la Política de Compensación, se constituye el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), entidad que debe asignar recursos a todas las Municipalidades del país conforme fórmula. Por otra parte, el Directorio Único de los Fondos – DUF se constituye en la instancia que define políticas institucionales, coordina y fiscaliza al FNDR y FPS.

El DUF, en el marco de la Política Nacional de Compensación y en función de los recursos disponibles en el FPS, convocará de manera periódica a los Gobiernos Municipales a presentar solicitudes de financiamiento de estudios de preinversión, proyectos de inversión y asistencia técnica para el

fortalecimiento institucional, en forma individual o mancomunada, con base en asignaciones indicativas plurianuales de recursos para cada municipio.

Crea el Consejo de Desarrollo Productivo, Económico y Social, en sustitución del Consejo Consultivo establecido en la Ley de Municipalidades, conformado por los sectores productivos y de prestación de servicios de mayor incidencia en la jurisdicción municipal y de organizaciones medioambientales y profesionales de la misma (sus delegados no podrán exceder al 50% de los miembros del respectivo Comité de Vigilancia), con el objeto de coadyuvar al cumplimiento de las atribuciones del Comité de Vigilancia en lo concerniente al apoyo en la Planificación Participativa Municipal, que incluye la formulación y reformulación del Plan de Desarrollo Municipal y la Programación de Operaciones Anual y su pronunciamiento respecto a esta última.



3.1 Diagnóstico Legal

Como se había mencionado anteriormente, la finalidad del Desarrollo Económico Local (DEL), es mejorar la calidad de vida de los habitantes de una localidad. Para el efecto, la ejecución del DEL requiere de un grado de autonomía administrativa para identificar vocaciones productivas y ejecutar planes de acción encaminados a lograr el desarrollo productivo. Esta autonomía administrativa debiera estar respaldada por un conjunto de normas que institucionalicen y legitimen las acciones hacia el DEL.

En el caso Boliviano, la descentralización administrativa como pudo apreciarse, cuenta con un respaldo legal amplio, aunque con algunas fallas conceptuales y vacíos normativos en relación al DEL.

3.1.1 Vacíos Normativos relativos al Concepto de Uso de Potencialidades

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) – Ley No. 2446, no es lo suficientemente clara en cuanto a las atribuciones de los Ministros de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Económico, y de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, puesto que simplemente faculta al Ministro de Desarrollo Sostenible, el promover el desarrollo sostenible del país, articulando el crecimiento económico, social y tecnológico con la conservación del medio ambiente, y al Ministro de Desarrollo Económico, el formular y ejecutar políticas de desarrollo económico, promoviendo programas de productividad y competitividad en los sectores de industria, comercio, turismo y microempresa; sin embargo, no establece la necesidad de coordinar actividades relativas al adecuado uso de potencialidades a nivel nacional, departamental y local, entre los tres ministerios citados, conjuntamente las prefecturas y los Gobiernos Municipales.

Del mismo modo, el Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973, presenta un vacío en cuanto a las atribuciones conferidas a los diferentes Viceministros de Estado en cuanto a la promoción o uso de potencialidades de las diferentes regiones del país, únicamente faculta al Viceministro de Turismo el promover el potencial turístico de las regiones.

El Sistema Nacional de Planificación - R.S. No. 216779, de cierta forma salva este vacío en el nivel local, al señalar que los Gobiernos Municipales, en la elaboración del diagnóstico municipal, deberán identificar las necesidades, los problemas y potencialidades del Municipio.

Si bien el Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental – D.S. No. 24206, dentro de la nueva estructura orgánica de las Prefecturas de Departamento y niveles administrativos, establece entre las atribuciones del Director de Desarrollo Productivo, la identificación y promoción de oportunidades de inversión productiva, así como promover y difundir la oferta exportable del Departamento, esto no basta, puesto que no se le atribuye específicamente el determinar y utilizar las potencialidades del Departamento, a los efectos de una adecuada promoción económica.

La Ley de Participación Popular No. 1551, al ampliar las competencias municipales al ámbito rural, establece la promoción del desarrollo rural mediante la utilización de tecnologías propias y otras aplicadas a obras de micro-riego y caminos vecinales; siendo insuficiente en lo concerniente al uso de potencialidades locales, cuyo concepto va más allá de la utilización de tecnologías propias.

3.1.2 Cambios Normativos relativos al Concepto de Coordinación, Concertación y/o Toma de Decisiones Conjuntas

Conforme las normas anteriormente citadas, en el capítulo II, numeral 3, (Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental; Ley de Participación Popular No. 1551; Política Nacional de Cofinanciamiento de Gobiernos Municipales – D.S. No. 24785; Ley de Municipalidades No. 2028; D.S. No. 26142 que reglamenta la constitución legal, desarrollo y disolución de las Mancomunidades de Municipios), establecen la coordinación de actividades entre los distintos actores involucrados; sin embargo, no se establece la necesidad de concertación o toma de decisiones conjunta, a través de la participación de los diversos actores involucrados, cuya diferencia con la coordinación, radica en ponerse efectivamente de acuerdo en cuanto a las acciones, estrategias o políticas a establecerse, entre los niveles nacional, departamental, local y sectores privados inmersos en la temática, a efectos del bien común, y por ende de un adecuado DEL.

3.1.3 Vacíos Normativos relativos al Concepto de Articulación de Actividades, Conforme un enfoque Interinstitucional y Multisectorial – Multidisciplinario

Si bien la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) – Ley No. 2446, prescribe dentro de las

atribuciones de los Ministros de Estado, la coordinación de los asuntos de interés compartido, y el Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo – D.S. No. 26973, establece entre las funciones de los Viceministros de Estado, el coordinar actividades en el área de su competencia, con entidades del Poder Ejecutivo en el ámbito nacional, departamental y local; así como la formulación de políticas y programas territorializados de desarrollo económico y social en coordinación con los ministerios competentes, es decir con un enfoque interinstitucional (sector estatal a nivel nacional, departamental y local), no determina concretamente, la necesidad de articular actividades con un enfoque multisectorial – multidisciplinario, con la participación de los sectores sociales y privados de la economía, en vías de lograr un DEL coherente, que refleje actividades, políticas y estrategias que satisfagan las demandas, necesidades o prioridades de los distintos sectores (estatal, y privado).

Aunque el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racional toma de decisiones, y señala que el proceso de planificación en todas las instancias, debe reflejar la interacción de los actores estatales y sociales en función de cotejar y conciliar intereses para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible, tanto a nivel nacional – sectorial, departamental y municipal, no establece los mecanismos a través de los cuáles, se debe articular dichas actividades con un enfoque multisectorial – multidisciplinario.

La Ley de Descentralización Administrativa - N° 1654 determina entre las atribuciones del Prefecto, el formular y ejecutar los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social, de acuerdo a las normas del SISPLAN; en coordinación con los Gobiernos Municipales del Departamento y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, en el marco del PGDES, así como promover la participación popular, y canalizar los requerimientos y relaciones tanto de las organizaciones indígenas, campesinas y vecinales por medio de las instancias correspondientes del Poder Ejecutivo, como de los Gobiernos Municipales; sin embargo, no señala la articulación de actividades con un enfoque multisectorial – multidisciplinario, con la participación de los sectores privados de la economía.

Este vacío normativo es salvado en cierta manera por el Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental – D.S. No. 24206, que señala entre los Niveles administrativos a nivel departamental, las labores del Director de Desarrollo Productivo, responsable de la promoción y apoyo al desarrollo productivo en el Departamento, en coordinación con las instituciones públicas y privadas vinculadas al área; y la labor de los Sub Prefectos encargados de propugnar el fortalecimiento de los Municipios, Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas, Pueblos Originarios y Juntas Vecinales de la Provincia; e identificar y promover proyectos de inversión concurrente con los municipios.

3.1.4 Identificación de otros vacíos normativos transversalmente relacionados con el DEL

La Ley de Descentralización Administrativa No. 1654 no establece que los Consejos Departamentales sean propositivos, sino únicamente fiscalizadores.

Tampoco regula la capacidad o formación profesional que deben tener los integrantes de los respectivos Consejos Departamentales, a efectos de llevar a cabo una adecuada fiscalización, y propuestas de planes o programas de desarrollo orientados a la promoción económica del respectivo departamento, conforme los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y que repercutirán en el DEL.

Si bien la Ley Nº 1654, señala que el 85% de los ingresos correspondientes a regalías departamentales, recursos del fondo compensatorio departamental, el 25% de la recaudación efectiva del Impuesto Especial a los Hidrocarburos, la totalidad de los recursos provenientes de créditos y empréstitos internos y externos contraídos de acuerdo al Sistema Nacional de Tesorería y Crédito Público, y los provenientes de la enajenación de bienes a su cargo, serían designados a proyectos de inversión (entendiéndose por tales aquellos destinados a incrementar, mejorar o reponer las existencias de capital físico de dominio público y/o capital humano, con el objeto de ampliar la capacidad del país para la prestación de servicios o producción de bienes); existe un vacío normativo en la misma, al no determinar específicamente un porcentaje destinado a proyectos de promoción económica (sector productivo del Departamento).

La Ley de Participación Popular No. 1551 no contempla entre las atribuciones, derechos y obligaciones de las Organizaciones Territoriales de Base, el proponer o promover acciones destinadas a la promoción económica de la región, abocándose simplemente a los sectores infraestructura, salud, educación y deporte.

Tampoco faculta a los Comités de Vigilancia, proponer programas o proyectos de promoción económica, ni pronunciarse sobre la falta de estos, simplemente se les delega funciones de fiscalización, al pronunciarse sobre la rendición de cuentas de gastos e inversiones efectuadas por el Gobierno Municipal.

La Ley No 1702 de Modificaciones y Ampliaciones a la Ley de Participación Popular, si bien determina que los Gobiernos Municipales deben asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular, de forma similar a lo prescrito

en la Ley de Descentralización Administrativa, tampoco establece específicamente un porcentaje de recursos a ser destinados a proyectos u obras de inversión pública municipal en el sector productivo, conllevando por ende a que la mayoría de los recursos sean destinados a otros sectores.

El Decreto Supremo No. 26370, de forma similar a lo citado anteriormente, presenta un vacío legal con relación al empleo de recursos destinados específicamente a la inversión pública en el sector productivo a nivel municipal.

La política del Directorio Único de Fondos, al pre-establecer los tipos de estudios de preinversión y proyectos de inversión a ser financiados para el fortalecimiento municipal, contradice lo estipulado en la Ley de Descentralización Administrativa, constituyéndose en una figura intermedia, asimilable más a un proceso de desconcentración administrativa y no así de descentralización.

3.2 Diagnóstico Institucional

A continuación realizamos un resumen de los avances institucionales realizados por el país a lo largo de las últimas dos décadas¹¹ que no han sido pocos. De acuerdo con el marco teórico, habíamos dicho que las instituciones deben jugar cuatro roles en la formación de mercados: *Creación, Regulación, Protección y Legitimación*.

Como se verá a continuación, en el ámbito normativo los intentos hacia una mejora en la calidad de las instituciones han sido bastantes. Existe un marco regulatorio extenso que fomenta la institucionalidad como mecanismo para el desarrollo sostenible. Pensamos que los esfuerzos han sido mayormente enfocados hacia el desarrollo de legitimidad, entendiendo a ésta como la forma en que se promueve la participación y protección de diferentes actores de la sociedad, dotándoles de representatividad, asignación de recursos y acceso a servicios básicos.

De acuerdo con estos criterios, las reformas principales a destacarse son:

3.2.1 Creación de Mercados

El nuevo modelo económico instituido a partir del D.S. 21060 y la política económica asumida en las últimas dos gestiones presidenciales teóricamente apuntan hacia un “crecimiento con equidad”,

¹¹ El resumen está basado en el documento “Desarrollo Sostenible en Bolivia, Informe Nacional”. Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Junio de 2002

asumiendo como base para el crecimiento el equilibrio macroeconómico, otorgando al sector privado la generación de inversión, empleo y crecimiento a partir de la explotación de oportunidades en las que existe viabilidad financiera, y dejando al Estado las actividades que no son financieramente viables, pero que son socialmente necesarias.

Se aprobaron las Leyes de Inversiones, Ley Hidrocarburos, Ley Forestal y el Código de Minería con el propósito de dinamizar estos sectores a partir del incremento de la inversión privada local y extranjera.

3.2.2 Regulación de Mercados

La reforma al Poder Judicial tuvo el propósito de eliminar la injerencia política, afirmar la idoneidad de los jueces y asegurar un sistema efectivo de control. La promulgación de las leyes de Organización Judicial y del Ministerio Público conjuntamente a la de Dos Tercios, apuntaba a ello. En el último caso, se dispuso que el H. Senado aprobara por dos tercios la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y asegura la independencia de ese poder.

Entre 1993 y 1994 se promulgaron las leyes de Necesidad de la Reforma Constitucional y de Reforma de Constitución Política que permitieron empujar la modernización del Estado y del Poder Judicial, lo que dio lugar a que en 1997 se pusiera en marcha el Consejo de la Judicatura para que sea posible la designación, procesamiento y destitución de jueces y funcionarios del Poder Judicial

Se procedió con la institucionalización y despartidización política de los organismos de manejo monetario de la economía, recaudación tributaria y Aduana Nacional, así como el Servicio Nacional de Caminos. Las autoridades de estas instituciones se designan con dos tercios de votos en el H. Congreso.

Asimismo, el Estatuto del Funcionario Público, apunta a la estabilidad funcionaria y a poner fin al prebendalismo político partidario.

El proceso de capitalización recurrente con la modernización del Estado y la aplicación de su rol normativo regulatorio, permitieron la privatización de las empresas estatales como el establecimiento del sistema de regulación sectorial, nuevamente con autoridades elegidas por dos tercios de votos en el H. Senado.

3.2.3 Protección de Mercados

Las reformas en el sector social tuvieron que ver principalmente con la reforma del Sistema de Pensiones mediante el cual se transformó el Sistema de Reparto por un sistema de Capitalización Individual. Bajo este marco, se aprobaron las Leyes de Pensiones, Valores y Seguros. Paralelamente se instituyó el pago del Bonosol, una pensión anual y vitalicia a todos los mayores a 65 años como mecanismo de subsidio directo.

Se constituyó el Directorio Único de Fondos como mecanismo de asignación de fondos (crédito y transferencias) a los municipios, bajo reglas predeterminadas que evitarían la discrecionalidad en la concesión, gestión y donación de recursos.

3.2.4 Legitimación de Mercados

La reforma a la Ley Electoral se enfocó en la constitución de una Corte confiable e Independiente. La decisión de elegir a los vocales mediante dos tercios de votos del Congreso Nacional fue en teoría la mejor forma de asegurar independencia de los partidos políticos de turno y del poder ejecutivo.

La Constitución Política del Estado en su artículo 171 reconoce, respeta y protege los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional. Asimismo, la Ley de Participación Popular incorpora a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida política y económica del país, apoyando la distribución equitativa de recursos y el fortalecimiento de los instrumentos políticos y económicos para la promoción de la democracia representativa y participativa.

La Reforma Educativa de 1994 cambia la concepción pedagógica y educativa hacia un enfoque intercultural y bilingüe que acompaña y destaca el carácter multiétnico, multilingüe y multicultural del Estado boliviano.

Por su parte, el Diálogo Nacional llevado a cabo en 1997 y el Diálogo 2000 representaron experiencias de concertación entre el Estado y la Sociedad Civil y se constituyeron como mecanismos institucionales de promoción de una democracia participativa, fomentando el control social.

En 1997 el diálogo se llevó a cabo con la participación corporativa de la sociedad a través de las fuerzas representadas en el H. Congreso, las FF.AA., el Poder Judicial y el Ejecutivo. A partir de estos encuentros se organizaron mesas alrededor de las temáticas Oportunidad (consensos para el desarrollo), Dignidad (salir del circuito coca – cocaína), Equidad (política social) e Institucionalidad (reforma del Estado, mejora de la justicia, gestión pública, descentralización, corrupción, género y participación ciudadana).

El Diálogo 2000 se estructuró sobre la base de una agenda social para definir el uso de los recursos provenientes del alivio de la deuda dentro del programa HIPC II. El objetivo de este diálogo fue lograr un consenso sobre acciones para la reducción de la pobreza, asignación de recursos, desarrollo regional, participación ciudadana y un marco institucional para la lucha contra la pobreza.

Finalmente en términos de equidad de género se destaca a la Ley Electoral que facilita una participación de al menos 30% de mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y candidaturas públicas. Desde 1997, el Estado reconoce la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Finalmente en el año 2001 se implementó el Plan Nacional de Equidad de Género, el Plan de Erradicación de la Violencia y el Programa de Reducción de la Pobreza relativa a la Mujer.

3.3 Diagnóstico Económico y Social

Luego de repasar el Marco Teórico presentado y el diagnóstico normativo-legal y el diagnóstico institucional, concluimos que existe el marco necesario para promover un desarrollo económico y equitativo como usualmente se ha expresado en el diseño de las políticas económicas y sociales. No obstante, como veremos a continuación, luego de nueve años del inicio del proceso de descentralización –un marco de referencia necesario para el impulso del modelo de Desarrollo Económico Local- los indicadores económicos y sociales no han mejorado.

Luego de presentar el siguiente diagnóstico de tipo cuantitativo procederemos en el punto cuarto a explicar las causantes de esta falta de mejora. Iniciaremos con una explicación de tipo político al proceso de descentralización y terminaremos con una explicación de tipo económico.

A continuación hablaremos de competitividad, productividad, ingreso per cápita, desempleo, pobreza y desigualdad.

3.3.1 Competitividad

Aunque la medición del nivel de competitividad de los países es compleja al estar influenciada por múltiples factores que hacen a la estabilidad macroeconómica y al clima microeconómico, existen estudios realizados en base a encuestas y al desempeño de variables macro que permiten una aproximación.

El diagnóstico competitivo de los países ha sido desarrollado desde hace cinco años por el World Economic Forum, a través del reporte anual “Global Competitiveness Report”. Dicho reporte, desarrolla dos tipos de indicadores de competitividad: El Índice Microeconómico de Competitividad (MICI), y el Ranking de Crecimiento Competitivo (GCR).

El MICI se construye sobre encuestas a más de 4,700 líderes en 80 países para medir la calidad del ambiente competitivo como el grado de sofisticación de las empresas e industrias. Incluye además mediciones cuantitativas para aquellas variables en las que se dispone de información estadística (i.e. penetración de la Internet, calidad de la educación, etc.)¹². Debido a que el MICI contiene información subjetiva derivada de las encuestas, no representa un instrumento exacto de medición del nivel competitivo pero sí permite una aproximación y comparación del estado competitivo de un país.

El MICI se computa a partir de un promedio ponderado de los sub-índices de calidad del clima de negocios de un país, y el grado de sofisticación de las operaciones de las empresas. Estos últimos sub-índices son correlacionados con el nivel de desarrollo del ingreso per cápita del país de manera tal que se comprueba que a menor desarrollo de los sub-índices, existe un menor nivel de ingreso per cápita.

Para facilidad de comparación los índices MICI son clasificados en un ranking donde pueden apreciarse los países con mejor posición competitiva, como los de menor posición.

El reporte GCR 2003-2002 revela que de 80 países estudiados, el índice MICI de Bolivia ocupa el lugar No. 79, antes de Haití que ocupa el último. En reportes anteriores, el MICI de Bolivia ocupó también últimas posiciones del total de países estudiados.

¹² Para un mayor detalle de la metodología, puede revisarse el capítulo 1.2 del *Global Competitiveness Report 2003-2002*.

Por su parte, el GCR mide la capacidad económica de un país para alcanzar un crecimiento económico de manera sostenida en el mediano plazo. Dicho ranking se construye a partir del análisis de variables económicas que se ha demostrado tienen una relación con los niveles de crecimiento económico.

El GCR debe entenderse como una aproximación al potencial de crecimiento económico de los países ya que al construirse con una misma metodología para todos los países estudiados, puede dejar por fuera consideraciones específicas y particulares de la realidad económica de un país.

Este indicador se construye sobre la base de tres categorías de variables que están íntimamente ligada al desarrollo económico: tecnología, calidad de las instituciones públicas y ambiente macroeconómico¹³. A mayor nivel de cada una de estas variables se espera un mayor nivel de desarrollo económico y un mayor potencial de sostenimiento en el tiempo.

Índices de Competitividad de Bolivia	Reporte	Número de Países Estudiados	Ranking MICI	Ranking GCR
	2003-2002	80	79	78
	2002-2001	75	75	67
	2001-2000	60	58	50
	2000-1999	58	58	nd

Fuente: World Competitiveness Report 2002.

De acuerdo con este reporte, los índices de competitividad del país no son muy alentadores. Por un lado el índice microeconómico se ha mantenido en las últimas dos posiciones de los países estudiados, mientras que el índice de crecimiento competitivo ha tenido una caída importante ya que de ocupar el lugar 50 de 58 países estudiados en el reporte 2001-2000, ha bajado su categoría a la penúltima posición en el último reporte, ocupando el sitio 78 de 70 países.

Elo implica, por una parte, que el clima microeconómico del país no ha mejorado en los últimos cuatro años, es decir, que las prácticas empresariales no han mejorado; y por otra, que las posibilidades de crecimiento económico sostenido en el largo plazo han desmejorado, lo que implica que la calidad de las instituciones públicas ha empeorado (pese a las reformas antes mencionadas, el problema de la corrupción persiste, los niveles de tecnología de los medios de producción no se han renovado y el clima macroeconómico, pese a ser estable, no ha mejorado).

¹³ Para mayor información sobre la metodología de cálculo del GCR, puede revisarse el capítulo 1.1 del Global Competitiveness Report. 2003-2002.

3.3.2 Productividad Departamental

Debido a que el diagnóstico competitivo se realiza a nivel nacional, no se cuenta con información detallada sobre la competitividad a nivel departamental y menos aún municipal. Para tener una aproximación simple de la competitividad medida en términos de productividad, a continuación calculamos la productividad departamental.

La productividad en su concepto simple puede entenderse como el rendimiento generado por cada trabajador (producción promedio). En la medida que un trabajador produzca más, podemos decir que su productividad se ha incrementado y en la medida que esta viene asociada con valor, es decir, un mayor precio por el producto elaborado, implica que la competitividad se ha incrementado. En tal sentido, nuestra aproximación resulta de dividir el Producto Interno Bruto Departamental entre la cantidad de población ocupada¹⁴.

Sobre la base de información de 1992 a 2001, se calcula el siguiente cuadro que muestra el PIB Departamental, la población ocupada y la productividad departamental y nacional (total país).

Producción, Empleo y Productividad por Departamento	PIB Departamental (en millones de Bs. de 1990)		Población Ocupada (en miles de personas)		Productividad por ocupado (en bolivianos de 1990)		
	Departamento	1992	2001	1992	2001	1992	2001
	Pando	113	215	14.5	19.1	7,796	11,287
Oruro	875	1,354	114.2	145.2	7,661	9,323	
Santa Cruz	4,100	6,365	498.4	742.0	8,227	8,578	
Tarija	791	1,217	112.2	145.4	7,048	8,368	
Cochabamba	2,657	3,792	443.6	528.7	5,989	7,171	
Chuquisaca	982	1,153	177.6	162.0	5,529	7,118	
Beni	621	880	89.7	126.1	6,921	6,973	
La Paz	4,002	4,687	726.6	888.8	5,508	5,274	
Potosí	985	1,115	254.7	238.7	3,866	4,669	
Total País	15,125	20,777	2,431.5	2,996.1	6,220	6,935	

Fuente: INE - Anuario Estadístico 2002, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001
 Departamento Producción, Empleo y Productividad por Departamento
 PIB Departamental Población Ocupada Productividad por Ocupado
 (en millones de Bs. De 1990) (en miles de personas) (en Bolivianos de 1990)

El cuadro es explícito en mostrar que a nivel nacional el PIB medido en términos constantes se incrementa en el período 1992 – 2001 de Bs. 15 mil millones a 20 mil millones a una tasa promedio de 4%. Asimismo la cantidad de población ocupada se incrementó de 2.4 millones a 3 millones. Consiguientemente el nivel de productividad anual medida en dinero se incrementó de Bs. 6,220 a Bs. 6,935.

¹⁴ Se utiliza el dato de Población Ocupada como parte de la Población Económicamente Activa.

¿Es esto una contraindicación al reporte de competitividad del World Economic Forum? Pensamos que no, porque los indicadores MICI y GCR indican la calidad de clima macroeconómico, como también el potencial de crecimiento económico de largo plazo. Lo que calculamos aquí es una evolución de la productividad, que para permitir un entendimiento completo debe ser ampliada con la evolución del ingreso per cápita, el nivel de desempleo y la desigualdad.

El hecho de que la productividad se incremente pese a la caída de los índices de competitividad implica que dicho crecimiento no tiene una base sostenible y por tanto que es vulnerable en el tiempo.

3.3.3 Ingreso per Cápita

El interés de los economistas en medir el ingreso per cápita o por habitante radica en que aunque un indicador promedio, es útil para conocer si el crecimiento de la economía contrastado con el crecimiento de la población asigna en promedio más o menos ingresos a sus habitantes. Reconocemos que un seguimiento al ingreso per cápita de por sí solo no es suficiente para conocer la evolución del concepto con equidad. Por ello es importante cruzar esta medición con otros tres: el índice de desempleo, el índice de distribución de los ingresos (desigualdad) y el índice de pobreza.

El Producto Interno Bruto medido en dólares tuvo una tendencia creciente desde 1960, con algunos altibajos marcados en 1969 y 1982. Actualmente llega a aproximadamente SUS 8 mil millones y ha tenido una tendencia al crecimiento algo marcada a partir de 1987.



Por su parte, el PIB per cápita no ha crecido al igual que el PIB debido a que el país aún tiene una alta tasa de crecimiento poblacional en comparación a otros países del continente. Durante el año 2001, Bolivia presentó una tasa de 2.3% en comparación a 1.5% y 1% correspondientes a Latinoamérica y países de ingreso medio-bajo respectivamente.

Este hecho hizo que el crecimiento de la economía sea insuficiente para elevar el ingreso por habitante. Así como puede apreciarse en el gráfico adjunto, el PIB per cápita tuvo un pico de aproximadamente \$US 1,000 en 1979 y luego de la crisis económica y política de inicios de los 80 se redujo a \$US 800 en 1987. A partir de las reformas del Estado y la Nueva Política Económica, este indicador tuvo una recuperación paulatina hasta llegar a los \$US 970 en 1998, punto a partir del cual empieza a decrecer nuevamente hasta \$US 952 en el año 2001¹⁵.

3.3.4 Desempleo

El índice de desempleo abierto en el período 1992-2001 casi se duplica. A nivel nacional la tasa subió de 2.5% a 4.3% y durante el año 2002 el INE registró una tasa de 5.4%. A nivel departamental se observa que todos los departamentos sufren de mayor desempleo, siendo los casos más notables los de Potosí, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija como se aprecia en el gráfico adjunto.



3.3.5 Desigualdad

Medimos la desigualdad por el índice de Gini, el cual mide el grado de concentración en la distribución de ingreso (consumo) per cápita sobre el total de hogares. El valor de este índice varía entre 0 y 1. Si el índice de Gini se aproxima a 0, la distribución del ingreso (consumo) per cápita es equitativa, es decir, todos los hogares tienen aproximadamente el mismo ingreso (consumo) per cápita. Si se aproxima a 1, la distribución de ingreso (consumo) per cápita es inequitativa, es decir, la distribución del ingreso se concentra sólo en algunos hogares.

La desigualdad medida por el índice de Gini muestra tres dimensiones que han venido variando en los últimos cuatro años:

¹⁵ World Development Indicators, Banco Mundial. 2002.

Evolución del Índice de Gini	Area y piso ecológico	1999	2000	2001	2002 (p)
	Bolivia	0.579	0.626	0.59	0.606
	Urbano	0.487	0.54	0.532	0.539
	Rural	0.647	0.689	0.635	0.615
	Altiplano	0.605	0.664	0.615	0.582
	Valles	0.566	0.626	0.614	0.787
	Llanos	0.522	0.56	0.522	0.575

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Primeramente se advierte que la desigualdad a nivel nacional aumenta de un índice de 0.57 a 0.60, significando que cada vez más una menor proporción de población adquiera una mayor porción de los ingresos.

Segundo, se advierte que la desigualdad en la distribución de ingresos es aún más severa en el sector rural aunque con una tendencia a la baja ya que a nivel rural el índice de Gini bajó de 0.64 a 0.61. Tercero, la desigualdad varía según los pisos ecológicos del país. Se observa que la distribución de ingresos de la población de los Valles ha venido empeorando dramáticamente al haber incrementado el índice de Gini de 0.56 a 0.78. La desigualdad en los Llanos aumenta en menor proporción y en el caso del Altiplano disminuye.

Estos efectos tienen que ver principalmente con el efecto migratorio de población altiplánica a los Valles y Llanos que no viene acompañado de un incremento en la demanda de fuerza de trabajo, hecho que incrementa el desempleo –como se vio anteriormente- y obliga a dichos inmigrantes a dedicarse a la siembra de la hoja coca en condiciones de vida precarias y otras actividades informales con salarios ínfimos.

3.3.6 Pobreza

Si bien la medición de la pobreza puede realizarse desde varios enfoques, como el de Línea de Pobreza, Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas o el Índice de Desarrollo Humano, en el presente documento utilizamos la medición de Línea de Pobreza debido a que siendo coherentes con los que habíamos indicado al inicio, nuestro indicador “proxy” de calidad de vida –aunque reconocemos que esta visión puede ser sujeta de discusión- es el ingreso per cápita. Consiguientemente a medida que el ingreso per cápita es menor, la calidad de vida desciende al disminuirse el acceso a una canasta mínima de bienes de consumo. Una vez que el ingreso de las personas está por debajo de un mínimo nivel de consumo (Línea de Pobreza) éstas se clasifican como pobres.

Indicadores de Pobreza por Año y Área geográfica (en %)	Indicadores de pobreza			
	1999	2000	2001	2002 (p)
Bolivia				
Incidencia de pobreza	62.64	65.96	64.01	64.27
Area urbana				
Incidencia de pobreza	51.50	54.76	52.51	53.52
Línea de pobreza	323.6	323.0	320.9	321.8
Area rural				
Incidencia de pobreza	81.58	85.59	80.06	82.07
Línea pobreza	237.10	231.60	231.47	233.39

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Siguiendo estos criterios, se aprecia que la pobreza en Bolivia ha venido incrementándose a partir de 1999, año en el que la población con un ingreso por debajo de la Línea de Pobreza alcanzaba a 62.6% y en el año 2002 alcanzó a 64.3%.

Este incremento obedece a que la población urbano, y en menor proporción la del sector rural, empeoró su nivel de ingresos. La población del área urbana por debajo de la Línea de Pobreza (Bs. 322 mensual en 2002) se incrementó de 51.5% a 53.5% mientras que la proporción en el sector rural subió de 81.5% a 82%. De acuerdo con UDAPE¹⁶, el efecto del crecimiento del PIB per cápita tiene un efecto directo sobre la reducción de la pobreza. Se ha estimado que la elasticidad ingreso pobreza es de -0.6 en el área urbana y de -0.26 en el sector rural. Ello significa que por cada 1% de incremento en el PIB per cápita, la pobreza se reducirá en 0.6% en las ciudades y 0.26 en el campo.

Según los datos que proporciona UDAPE, la población que vive por debajo de la Línea de Pobreza alcanza a 54.3% en las ciudades y 81.1% en el campo. Consiguientemente, si asumimos una tasa constante de crecimiento del PIB de 3% y una tasa de crecimiento de la población de 2.3%, el ingreso per cápita aumentaría en 0.7%. Ello significa que a estos ritmos se requerirían 77 años para erradicar la pobreza en el área urbana y 116 años para erradicarla en el área rural. Manteniendo constantes las otras variables micro y macroeconómicas.

Como conclusión a este punto, se puede recalcar tres aspectos: primero, que el proceso de descentralización y de modernización—institucionalización— del Estado que podrían presuponer una mejora en las condiciones económicas, no ha tenido los resultados esperados. Segundo, que ello se explica por una caída en los índices de competitividad del país, acompañados por un estancamiento

16 UDAPE. *Presentación sobre Crisis, Crecimiento y Pobreza 1999 -2002*. Enero 2003.

—y aparente decrecimiento— del ingreso per cápita de la población, un incremento en los niveles de desigualdad y de pobreza. Y tercero, que el único contraste a este empeoramiento económico resulta ser un incremento en la productividad nacional, la cual al no estar acompañada de mejoras en los índices de empleo o de crecimiento del ingreso per cápita, estaría siendo causada más bien precisamente por un menor grado de absorción de mano de obra comparativamente al grado de producción alcanzado por los distintos sectores de la economía.

Consiguientemente, vale la pena cuestionar ¿dados los cambios hacia la descentralización y hacia la institucionalización, qué ha causado la desmejora económica? En el siguiente punto tratamos de responder esta interrogante.

Al buscar respuestas ante un eventual fracaso en la obtención de los resultados esperados del Desarrollo Económico Local –eso es la mejora en la calidad de vida de los habitantes- recurrimos a una explicación criticando al modelo de descentralización, luego examinamos la aparente contradicción entre la reciente política económica y la estructura productiva del país, y finalmente considerando los cinco conceptos que forman el Desarrollo Económico Local –territorio, potencialidad, concertación, inter institucionalidad y multi sectorialidad.

4.1 El modelo de descentralización

En este punto destacamos dos aspectos. Primero que el modelo de descentralización es en realidad un modelo híbrido entre descentralización y desconcentración, y segundo, que el modelo de descentralización obedeció a una estrategia más de tipo político que de tipo económico.

4.1.1 ¿Descentralización o desconcentración?

El concepto de descentralización está ligado al de autonomía y poder de toma de decisiones. Si bien hoy en día las Prefecturas y Gobiernos Municipales tienen un grado de autonomía mucho mayor al que tenían antes de la aprobación de las leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular, es también cierto que existen muchas distorsiones que podrían estar truncando el proceso¹⁷. Entre las importantes están:

- La imposibilidad de determinar tasas, tributos e impuestos de carácter local como las fechas de cobro, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y luego del Parlamento.
- El establecimiento del Directorio Único de Fondos con sus correspondientes Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y Fondo Nacional de Desarrollo Productivo y Social (FPS) constituye un mecanismo no solo de gestión de financiamiento y transferencia de fondos sino que se ha constituido en una instancia administrativa que claramente vulnera la autonomía municipal, al decidir qué proyectos

17 Prud'homme, Rémy et al. *Descentralización en Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Agosto, 2001.

financia, al realizar la convocatoria, calificación, adjudicación, contratación, supervisión de ejecución y finalmente pago de obras u programas a nombre de los Gobiernos Municipales.

- Las instancias de regulación (Superintendencias) supervisan los contratos de los Gobiernos Municipales en cuanto a provisión de servicios de los cuales éstos son directos responsables. No debemos olvidar el proceso de privatización de provisión de agua potable en el que los Gobiernos Municipales no tuvieron participación alguna.
- La responsabilidad de creación, mantenimiento y mejora de infraestructura hospitalaria y educativa. Existe una mezcla en el manejo de la política educativa como de Salud ya que las planillas y la definición de políticas están a cargo de las Prefecturas y del Gobierno Nacional.
- La continua transferencia de mayores responsabilidades y competencias sin el consenso correspondiente y sin el correspondiente incremento de transferencia de coparticipación. Mas aún, en términos reales las transferencias por este concepto bajaron ya que en 1996 alcanzaron a \$US 266 millones y durante el año 2002 se redujeron a \$US 253 millones. No obstante, a lo largo del presente año, se transfirieron dos nuevas competencias con cargo a la Coparticipación: El Seguro Materno Infantil para el cual los Gobiernos Municipales deben disponer de 10% de sus recursos de Coparticipación, y la Ley del Deporte para la cual se debe disponer de 3% de estos recursos.

Mas aún, de acuerdo a varios autores, esta hibridez entre desconcentración y descentralización que alimentó competencias pero no recursos a los Gobiernos Municipales ocasionó la quiebra financiera de la mayoría, a tal punto que el Gobierno Nacional tuvo que concertar planes de readecuación financiera, en las que se reprogramó la deuda y se ajustaron índices de gasto.

Consecuentemente, todos estos aspectos estarían inmovilizando la generación de ingresos, comprometiendo el gasto y dirigiendo parte de la inversión pública hacia sectores pre determinados, haciendo más pesada la gestión municipal y limitando la agilidad a los Gobiernos Municipales.

4.1.1 La descentralización ¿un modelo político?

Retomamos la investigación y tesis de K.O'Neill¹⁸ que señala que el proceso de descentralización estuvo motivado por procesos eleccionarios cuyo fin fue el de acceder a nuevas formas de poder político ante un competitivo e inseguro acceso al poder central.

¹⁸ O'Neill Kathleen. *Decentralization in Bolivia: Electoral Incentives and Outcomes*. Cornell University, 2002.

De acuerdo con la teoría de descentralización, existen cinco razones que permiten un cambio de este tipo:

- **Crisis Fiscal:** Bajo la premisa que un agudo y sostenido déficit fiscal no puede ser sostenido sino a partir de la descentralización de los ingresos y de los gastos, algunos países se verían motivados a descentralizar. Claramente ese no fue el caso de Bolivia ya que después de 1985 el déficit fiscal promedio era del 5%.
- **Presión Internacional:** La adopción de un modelo descentralizado sería consecuencia de presiones de organismos multilaterales. Aunque no se puede negar la influencia de estos organismos en la definición de políticas en el país, puede argumentarse que en 1994 la presión de la deuda externa del país no era suficientemente fuerte —en comparación a la existente en 1985- y, por tanto, que el nivel de influencia o presión de los organismos internacionales de adopción de un proceso de descentralización a cambio de modificaciones al pago de la deuda, es muy débil.
- **Presiones desde abajo:** Esta teoría señala que la descentralización obedece a presiones de grupos de poder regionalizados, que demandan un mayor grado de participación y de autonomía. La falta de atención a estas demandas podría desestabilizar a un gobierno y consiguientemente acceder a descentralizar el poder. En el caso boliviano, si bien antes de 1994 existieron movimientos cívicos conformados además por grupos empresariales elitistas con demandas de este tipo, puede afirmarse que la presión no fue lo suficientemente grande ni organizada -no hubo, por ejemplo, una participación de las entonces Alcaldías y menos aún de los niveles prefecturales- como para atribuirles la causante de la descentralización.
- **Causas socio-estructurales:** La teoría señala que los cambios demográficos y las consiguientes presiones por mejorar el desarrollo urbano de grandes ciudades generarían una presión a favor de la descentralización. En el caso de Bolivia tampoco se asume este fenómeno como causa principal, especialmente si consideramos la densidad urbana boliviana que resulta mucho menor a la de sus países vecinos quienes han descentralizado mucho menos.
- **Causas político-electorales:** Este último grupo de teorías señala por un lado que la descentralización puede darse ante presiones de los partidos políticos para acceder a espacios de poder a nivel subnacional. Bajo este escenario las elites políticas regionales ejercen presión al partido para acomodar a sus candidatos predilectos en posiciones subnacionales. Por otra parte, esta teoría señala que los

motivos tienen que ver con aquellos gobernantes que se encuentran en el poder y desean ganar un mayor soporte político en sub niveles y que de alguna forma podrían amortiguar el riesgo de pérdida del poder central.

El caso boliviano, parece obedecer a este último grupo de teorías por los siguientes fundamentos:

Primero, el proceso fue iniciado en el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada quien en las elecciones de 1989 siendo ganador (sin mayoría), no llegó a la Presidencia por causa de la coalición política entre los ganadores del segundo (ADN) y tercer puesto (MIR). Consiguientemente el riesgo de no acceder al poder central pese a ganar un proceso eleccionario sería un motivo para buscar poder político a nivel descentralizado.

Segundo, la descentralización se dio recién después de este hecho pese a que desde 1982 a 1994 existieron en Bolivia 18 proyectos de descentralización que no fueron tratados ni aprobados en el H. Congreso Nacional.

Tercero, siendo el proceso de descentralización uno de los proyectos estrella de la administración de Sánchez de Lozada (1993 – 1997), durante las inmediatas elecciones municipales de 1997 el MNR ganó en la mayoría de los Gobiernos Municipales del país.

Cuarto, ante la opción de crear Gobiernos Departamentales o Gobiernos Municipales, la descentralización fue encaminada hacia la segunda opción debido a la gran ventaja que tenía el MNR en el sector rural en contraposición de los centros urbanos. En las elecciones municipales de 1997 se pudo evidenciar este efecto ya que los Gobiernos Municipales ganados por el MNR fueron mayoritariamente rurales en vez de urbanos.

Finalmente, el hecho de que las reformas a la Constitución Política del Estado en 1994 y 1995 no eliminaron la designación directa de los prefectos ni la obligatoriedad de cualquier candidato a alcalde de pertenecer a un partido político, cerrarían la argumentación a que el proceso de descentralización boliviano fue causado por motivos político eleccionarios y no económicos.

A partir de esta tesis pueden derivarse algunas causantes de la falta de resultados económicos luego de la implementación de la descentralización y consiguientemente del enfoque de Desarrollo Económico Local, como se explica más adelante.

4.1 Política Económica

Bolivia cuenta con una estructura productiva compleja por tener sectores que absorben una gran cantidad de mano de obra, pero que son improductivos y por lo tanto generan gran parte de la pobreza actual. Asimismo, la estructura de las empresas muestra que aquellas de menor tamaño absorben de igual manera la mayor cantidad de mano de obra y resultan igualmente las menos productivas. Pese a esta complejidad, el modelo de desarrollo económico ha apostado a la modernización del sector productivo intensivo en capital y tecnología como motor del desarrollo y a su vez al preponderante del sector privado en la reactivación de la economía.

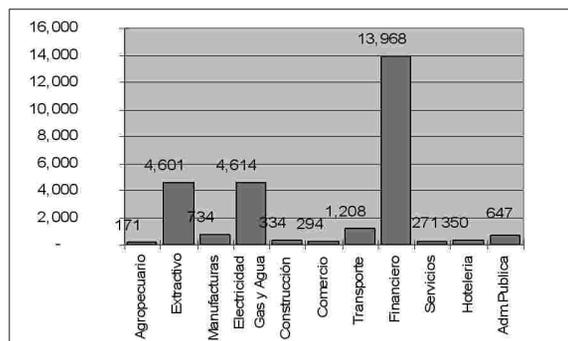
Bolivia: Producción y Empleo por Actividad Económica



Entre los sectores de mayor contraste se encuentran el Agropecuario y el Financiero. El primero absorbe al 43% de la masa de empleo, genera el 15% del Producto Interno Bruto y durante los últimos diez años creció a un promedio anual de 3.1%.

El rendimiento promedio por trabajador dentro de este sector, alcanza apenas a Bs. 171 por mes, siendo, por tanto, uno de los sectores que aglutina más pobreza si consideramos que la Línea de Pobreza en el sector rural es de Bs. 233 por mes.

Bolivia: Valor Mensual de Producción por Trabajador (Bs. de 1990)



Por su parte, el sector Financiero genera alrededor del 14% del PIB pero absorbe apenas un 0.5% de la mano de obra. Consiguientemente al ser un sector altamente productivo, permite que en promedio

cada trabajador genere Bs. 13,968 por mes. Más aún este sector ha venido creciendo a una tasa de 6.7% promedio al año durante los últimos diez años.

La proporción o diferencia de generación de ingresos por trabajador entre uno y otro sector es de casi 82 veces.

Empleo y Producción según Tamaño de Empresa	Establecimientos	PIB en	% de	Empleo	% de	Valor de
	de	Mil \$US	Particip.	en Miles	Particip.	Producción
1 a 9 Trab.		2,085	26 %	2,984	83 %	699
10 a 19 Trab.		224	3 %	170	5 %	1,318
20 a 49 Trab		274	3 %	123	3 %	2,228
50 o más		5,338	67 %	312	9 %	17,109
TOTAL		7,921	100 %	3,589	100 %	2,207

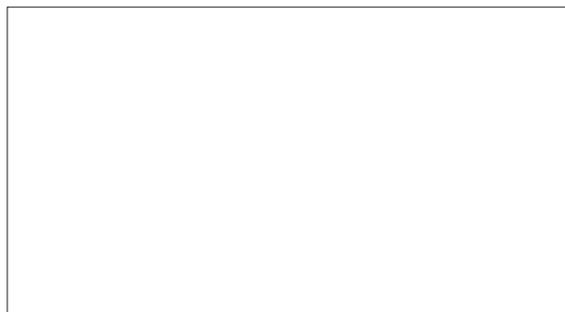
Fuente: UDAPE.

Por otra parte, la estructura productiva del país observada desde el punto de vista del tamaño de las empresas permite apreciar que la micro empresa (de 1 a 9 trabajadores) absorbe a un 83% de la mano de obra del país y genera alrededor del 26% del ingreso de éste. En contraste, la gran empresa (50 a más trabajadores) aporta al 67% del PIB y absorbe apenas el 9% de la mano de obra.

Elo significa que en promedio un trabajador dentro de la microempresa genera un ingreso de \$US 700 al año, mientras que uno en la gran empresa genera \$US 17,109, existiendo una diferencia de 24.5 veces entre uno y otro.

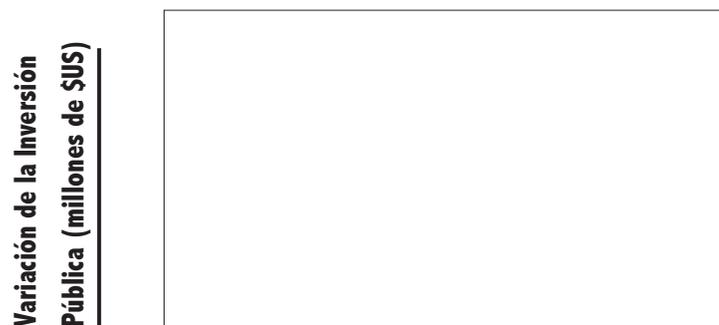
Con estas características estructurales, si bien el efecto de la capitalización y la promoción de exportaciones ha generado un incremento en el PIB a través del aumento de la Inversión Extranjera Directa (IED), también es cierto que el efecto ha sido nulo en la reducción de la desigualdad y de la pobreza porque ha concentrado la inversión y desarrollo en sectores de bajo nivel de absorción de mano de obra y altamente rentables.

Inversión Extranjera Directa
(millones de \$US)



Por lo tanto, y de manera indirecta, ha generado un mayor grado de concentración de la riqueza en pocos sectores y personas.

El impacto de la IED en el sector hidrocarburífero, construcción, electricidad y transporte ha sido impactante ya que son estos sectores los que han venido creciendo más rápido, luego del proceso de capitalización. No obstante, al estar la inversión concentrada en sectores poco absorbentes de mano de obra no han resuelto el problema del desempleo, ni del crecimiento con equidad tan anunciado.

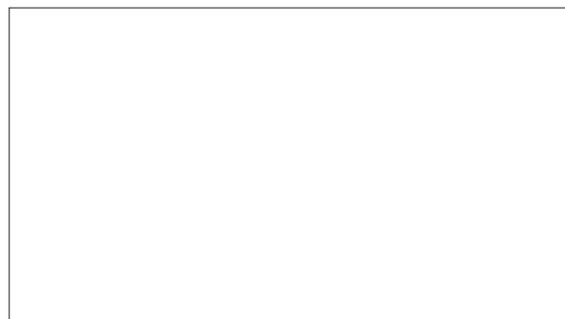


Por otra parte, la apuesta por la preponderancia del sector privado como motor del desarrollo hizo que la composición de la inversión pública cambie sustancialmente de un presupuesto con una alta concentración en inversión productiva a un presupuesto con un alto componente de inversión social. Así, el Estado descuidó la inversión productiva y el desarrollo de infraestructura (de 78% bajó a 49%), y dio énfasis al gasto social (de 17% subió a 43%), asumiendo que la inversión productiva se generaría en el sector privado, cosa que no sucedió a excepción de los casos de capitalización.

La falta de inversión, tiene que ver con el escaso nivel de ahorro interno de la economía (10% del PIB) que profundiza aún más la dependencia de la inversión externa como fuente de generación de inversiones y la generación de deuda externa. El nivel de dependencia (ayuda) externa que bajó de \$US 799 millones en 1990 a \$US 477 millones, tuvo que ser compensado con un incremento en el nivel de endeudamiento que subió de \$US 4,275 millones en 1990 a \$US 5,806 millones el año 2001. La inversión pública se vio igualmente limitada por el escaso nivel de recaudación tributaria (15% del PIB) y la pesada deuda que originó la reforma de pensiones la cual origina un 5% del déficit fiscal.

De esta manera existe una aparente contradicción entre la política económica y la estructura empresarial y productiva del país. Se dio demasiada preponderancia al desarrollo de los sectores altamente

**Evolución del PIB per Capita
e Indicadores Sociales**



productivos y exigentes en capital y se descuidó a aquellos sectores y empresas que son los que absorben la mayor proporción de mano de obra y que son, además, los que concentran mayor pobreza.

El incremento en el gasto social, si bien es una acción loable, no tuvo las repercusiones esperadas en el crecimiento del ingreso per cápita, el cual, independientemente a la reducción de las tasas de mortalidad, el incremento en la esperanza de vida y la reducción del analfabetismo, se mantuvo sin una tendencia creciente sino más bien constante, como se aprecia en el gráfico adjunto.

4.1.1 La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza

La EBRP basada en el Diálogo 2000, establece principalmente la política de distribución de los recursos provenientes del alivio de la deuda a partir del programa HIPC II, del cual se espera recibir una condonación de una porción de lo que se debe, que significaría un cambio de deuda por desarrollo, y la transferencia de aproximadamente \$US 100 millones a los municipios para que promueva el desarrollo social, educativo y productivo.

Si bien la distribución de estos recursos se basa en la proporción de habitantes pobres en los diferentes municipios a modo de neutralizar el efecto regresivo de la distribución de recursos de coparticipación repartidos simplemente sobre la base de población, pensamos que la EBRP “peca” de los siguientes defectos:

Al utilizar al DUF y al FPS como instrumentos de transferencia, incrementa el nivel de burocracia como de distorsión (descentralización vs. desconcentración) en la asignación de recursos.

Segundo, asigna un 70% de dichos recursos a infraestructura social y productiva, sin determinar las proporciones a cada uno de estos sectores. Como se verá adelante, la mayor parte de los mismos es destinada al gasto social, situación que conlleva a la tercera observación.

Tercero, la EBRP en su filosofía busca una distribución equitativa de recursos y no así una promoción productiva que de funcionar, aliviaría de manera directa el nivel de pobreza de la población. Por tanto, pensamos que la apuesta por distribución en vez del desarrollo económico no resuelve de manera directa el tema de la pobreza. Ante la falta de un enfoque de creación de riqueza, Bolivia alcanzará las Metas del Milenio sobre la superación de la pobreza, recién el año 2042, es decir 27 años después del 2015¹⁹.

Año	% de población	Población por	Recursos HIPC	Distribución Mensual
	Debajo de la	Debajo de la	(millones de \$US)	de Recursos HIPC
	Línea de Pobreza	Línea de Pobreza		por Pobre (en \$US)
2001	64.0%	5,331	112	1.75
2002	64.0%	5,468	119	1.81
2003	64.0%	5,608	119	1.77
2004	63.0%	5,663	109	1.60
2005	62.0%	5,716	100	1.46
2006	61.0%	5,752	92	1.33
2007	60.5%	5,835	85	1.21
2008	60.0%	5,919	80	1.13

De acuerdo con la proyección de Yañez, la reducción de la pobreza sin recursos HIPC alcanzaría a 1.2% por año, mientras que con el programa HIPC alcanzaría a 1.4%, es decir que el impacto estimado del programa es de apenas un 0.2%.

Cuarto, y en la línea de Yañez, estimamos que los recursos del HIPC son insuficientes para el alivio de la pobreza. Los enunciados de la EBRP son loables pero irreales. En base a las estimaciones de crecimiento de la población, a la proyección de reducción de pobreza realizada por UDAPE, y a la estimación de la liberación de recursos HIPC en los próximos cinco años, puede derivarse al cuadro adjunto que muestra que los recursos por pobre, en el mejor de los casos, no superan los \$US 1.81 por mes.

Si asumiéramos que estos recursos serían distribuidos directamente a cada pobre –sin considerar costos administrativos y otros costos de transacción- la transferencia de estos recursos a cada pobre tendría un impacto nulo, tal cual pronostican algunos autores.

Por lo tanto, el enfoque distributivo debe ser modificado por uno productivo en aras de reducción de la pobreza a través de la generación de riqueza.

¹⁹ Yañez, Ernest. *Reducción de Pobreza*. 2002.

4.2 Causas Conceptuales desde la perspectiva del Desarrollo Económico Local

A continuación se presenta un análisis de carácter conceptual en base a la definición de Desarrollo Económico Local analizando cuales pudieron ser las causales a la falta de mejora económica luego del inicio de descentralización en el país. Nótese que como dijimos anteriormente, se consideran que las bases legales que respaldan al DEL en términos de descentralización y participación, están dadas.

4.2.1 Territorio

La Constitución Política del Estado establece que el territorio nacional se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y Cantones. La misma constitución asigna una administración a cada departamento, y luego, la Ley de Participación Popular delimita la jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales, asignando a cada Sección de Provincia un solo Gobierno Municipal. El resultado de ello es que todo el territorio nacional contiene hoy en día una administración o un gobierno a cargo del mismo. Si bien las normas referidas establecen el principio de igualdad y jerarquía en todo el territorio nacional, en la práctica estos territorios son económica y socialmente dispares.

El DEL dentro de su concepto de localidad requiere la definición del territorio en el cual se ejercerá la promoción de su economía, situación que se encuentra definida en la normas y leyes bolivianas.

Desde una perspectiva estructural, el problema entre el DEL y la territorialidad radica en la diversidad geográfica y territorial que existe en el país. La complejidad de la diversidad se incrementa por las diferencias geográficas, étnicas, culturales y lingüísticas de las diferentes Secciones de Provincia y más aún por la diferencia de riqueza o pobreza que existe en cada una.

Por ejemplo, solamente 8 de los 315 municipios existentes abarcan el 44% de la población y 56 de los 315 abarcan el 66%. La desviación estándar del ingreso per cápita es de \$ 236 equivalente a un 28% (coeficiente de variación). La recaudación tributaria (sin considerar impuesto municipales ni recaudaciones aduaneras) difiere en 86% y la coparticipación por habitante (incluyendo universidades y prefecturas) tiene una diferencia del 38%, y la diferencia de población pobre varía desde 38% (Santa Cruz) a 76% (Beni).

Dispersión Departamental

Departamento	PIB per Capita \$US	% de Desempleo	Recaud. de Imp/Hab \$US	% de Pobres	Copart./ Habitante \$US
Pais	928.5	4.3%	140.4	59%	31.1
Chuquisaca	712.2	4.3%	30.3	70%	36.0
La Paz	680.9	4.8%	157.8	66%	30.5
Cochabamba	857.1	4.2%	85.1	55%	29.6
Oruro	1,012.7	4.0%	85.6	68%	38.9
Potosí	472.0	3.3%	9.6	80%	36.6
Tarija	752.8	3.6%	46.7	51%	33.9
Santa Cruz	987.6	4.8%	172.3	38%	25.8
Beni	785.2	2.3%	11.6	76%	35.0
Cobija	1,345.3	2.4%	5.0	72%	76.8
Desv. Std.	235.9	0.9%	63.93	13%	14.4
Coef. Var	28%	23%	86%	20%	38%

Fuente: INE, BCB.

Estos datos nos demuestran que si bien todos los Gobiernos Municipales dentro de los departamentos adquieren los mismos derechos y obligaciones, estos no tienen igualdad de condiciones. Esta aseveración se hace más profunda aún si consideramos la capacidad institucional existente o inexistente en el sector rural²⁰.

4.1.1 Potencialidad

Si bien no ha sido posible recoger información centralizada e informatizada sobre la concentración de la inversión productiva de las municipalidades al no existir un registro en el Ministerio de Hacienda, rescatamos el esfuerzo realizado por el Ministerio de Desarrollo Económico a través del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) en la definición de las cadenas productivas, como un primer intento de identificación de la potencialidad territorial y sectorial en el país.

El problema encontrado en este punto – a parte de la inexistencia de información- radica en el escaso nivel de participación de los Gobiernos Municipales en este esfuerzo. Dicho esfuerzo puede deberse a un desinterés del Gobierno Nacional en fomentar su participación ó viceversa. De todas maneras, el problema de falta de coordinación y concertación Gobierno Nacional – Gobierno Municipal se hace evidente.

20 La inexistencia de información cuantitativa sobre capacidad institucional no nos permita incluir en el cuadro un dato comparativo.

Hasta la fecha el SBPC ha definido a quince cadenas productivas²¹ (CP) como puntos de focalización para el desarrollo económico. Estas cadenas productivas se desarrollan en 260 de los 315 municipios y, además, las cadenas constituyen la principal actividad económica en 140. Por metodología, el desarrollo de una CP comprende la firma de un acuerdo mutuo entre todos los actores, el cual es acordado a partir de reuniones y talleres de trabajo entre todos ellos. El Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC) últimamente llamado “pacto productivo”, define responsabilidades y derechos a los actores involucrados.

De acuerdo con el SBPC, a estos talleres fueron invitadas autoridades municipales y prefecturales. Resultado de ello es que después de tres años de trabajo en esta dirección, sólo existen a la fecha tres proyectos pilotos con participación municipal en los Gobiernos Municipales de Santa Cruz, Cochabamba y El Alto; y un compromiso por desarrollar nuevos proyectos en Trinidad, Tarija y Montero.

Debido al continuo cambio de autoridades municipales y a una falta de presión por parte de los mecanismos de control social de destinar parte de los recursos municipales al desarrollo productivo, a la fecha, el 0.5% de las municipalidades son parte de estas quince cadenas productivas y han participado en los programas de desarrollo del SBPC. Menos del 1% estarán activamente involucradas en esta gestión.

4.1.2 Concertación

Por ley, los Gobiernos Municipales deben realizar procesos de concertación con la sociedad civil y con los grupos de control y fiscalización (Comités de Vigilancia y Concejos Municipales) para definir su Programa de Desarrollo Municipal (PDM), el cual debe estar alineado con los Planes Departamentales de Desarrollo de las Prefecturas así como con el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES).

Resulta inicialmente que los PDMs no tienen una misma metodología para su definición. Mientras unos Gobiernos Municipales utilizan la metodología de encuestas (Santa Cruz) para determinar la demanda social, otros realizan mesas de trabajo y discusión (La Paz). Más aún sospechamos que, independientemente de la metodología utilizada, gran parte de los presupuestos municipales no corresponden a la demanda popular.

²¹ Entre estas se encuentran: Madera y Manufacturas, Oleaginosas, Textiles y Algodón, Cuero y Manufacturas, Quinoa, Avícola, Turismo en Sucre, Potosí y Uyuni, Fibra de Camélidos, Castaña, Banana, Palmito, Bovinos de Carne, Uvas, Vinos y Singanis, Trigo. Últimamente se agregaron las cadenas de Azúcar y Lácteos.

Porcentaje de demandas Sociales Derivadas del Diálogo 2000	Sector	%
	Salud	17.9
	Educación	17.7
	Saneamiento básico	14.0
	Desarrollo	47.7
	Desarrollo - manejo recursos naturales	1.3
	Desarrollo - infraestructura vial	12.6
	Desarrollo - riego y microriego	4.9
	Desarrollo - promoción económica	21.7
	Desarrollo - electrificación	4.3
	Desarrollo - saneamiento de tierras	2.7
	Desarrollo - social	0.2
	Otras	2.6
Total	100.0	

Fuente: UDAPE.

Para demostrar este punto, utilizamos como variable “proxy” la demanda popular recogida a partir del Diálogo 2000 -por cuestiones de metodología y alcance del presente trabajo no fue posible analizar la centena de PDMs disponibles en archivo físico en el Ministerio de Hacienda- que asumimos tendría cierta similitud con la demanda recogida a nivel departamental y municipal.

De acuerdo a los datos del Diálogo 2000²², se aprecia que la demanda por el grupo “Desarrollo” resulta la mayor de todas (47.7%), y que dentro de este grupo la demanda específica por Promoción Económica es igualmente la más alta dentro de cada sub grupo e inclusive mayor a la suma de las demandas grupales (i.e. Salud, Educación y Saneamiento Básico). Siendo consecuentes con esta demanda popular, cualquiera asumiría una correspondencia con la estructura de los presupuestos municipales.

Curiosamente ocurre todo lo contrario. De acuerdo a la información levantada por el Viceministerio de Participación Popular, en el año 2000 los Gobiernos Municipales asignaron apenas un 2% de sus recursos de inversión a la Promoción Económica.

Similarmente al Presupuesto de Inversión Nacional, los recursos del nivel local se destinaron mayoritariamente al gasto social. En este caso un 70% de los recursos de inversión fueron usados en el sector social y alrededor de un 20% en infraestructura.

22 UDAPE “www.udape.gov.bo”

Desagregación del Presupuesto de Inversión Municipal por Departamento - Año 2000

Departamento	Inversión Productiva	Inversión en Infraestructura	Inversión Social	Inversión Multisectorial
La Paz	1.3%	4.3%	81.8%	12.6%
Chuquisaca	2.1%	28.4%	56.5%	13.0%
Potosí	2.4%	13.5%	77.0%	7.1%
Oruro	2.0%	25.0%	68.7%	4.4%
Cochabamba	0.5%	6.5%	81.9%	11.1%
Pando	2.8%	16.6%	63.8%	16.8%
Tarija	5.9%	25.6%	63.6%	4.9%
Santa Cruz	0.6%	53.2%	41.3%	4.9%
Beni	0.5%	1.2%	90.1%	8.3%
Pais	2.0%	19.4%	69.4%	9.2%

Fuente: INE, BCB.

Sobre este punto vale la pena cuestionar ¿a qué se debe este tipo de inconsistencias? Pensamos que la respuesta obedece a tres tipos de realidades.

Primero, que como consecuencia de la política social propiciada por el Gobierno Nacional la que coincidentemente asigna varias responsabilidades de carácter social a los Gobiernos Municipales (infraestructura en salud y educación, atención del desayuno escolar, administración de las defensorías de la niñez, seguros médicos y otros) han descapitalizado o drenado la disponibilidad de recursos hacia otras áreas.

Segundo, que los Comités de Vigilancia, como organismos de control y fiscalización, transmiten una demanda de tipo barrial y ejercen presión para que los presupuestos municipales tengan una buena proporción de recursos destinados a obras barriales. Al no existir aún una visión de la promoción económica, la dimensión económica en estos comités prácticamente no existe. Por ese hecho, el incentivo para que la composición de los presupuestos municipales tengan también una importante proporción para la inversión productiva no tiene la importancia que debería tener.

La tercera realidad tiene que ver con lo que denominamos la rentabilidad política de la inversión pública. Esto significa que las autoridades municipales al ser políticas, buscan racionalmente que las inversiones que realizan tengan un rédito político. Típicamente la inauguración de escuelas, hospitales, postas sanitarias y otro tipo de infraestructura social tiene un efecto positivo en la imagen pública de la autoridad y al ser una obra visible permite a un Gobierno reflejar de manera más clara el uso de los recursos públicos. Contrariamente un programa de desarrollo productivo, es menos visible, requiere

de más tiempo y absorbe menos atención de la comunidad. Por ello, existe un sesgo en la utilización y uso de fondos hacia obras sociales más que inversiones productivas.

4.1.3 Interinstitucionalidad

Se había mencionado la necesidad de coordinación y alineación entre los planes PGDES, PDD y PDM de manera que exista coherencia en el uso focalizado de los recursos en sectores con alto potencial. No obstante la experiencia en el sector urbano ha sido diferente. El análisis de los PDD de las prefecturas y algunos PDMs muestra una falta de internalización, en los actores institucionales de los tres niveles de gobierno, del concepto y las variables del desarrollo económico. Los planes sectoriales, departamentales y municipales, si bien reconocen el desarrollo económico y productivo en su formulación discursiva, y de planificación, no se han podido implementar por falta de priorización de estos proyectos, si es que los había.

4.1.4 Multisectorialidad

La evidencia nos muestra que en el ámbito rural existen importantes experiencias de la aplicación de este concepto en aras del desarrollo rural. El Proyecto de Apoyo al Desarrollo Económico Rural (PADER)²³ a propiciado la articulación de actores, el acceso a servicio y promovido el uso racional de los recursos naturales²⁴. A nivel urbano, no se cuentan con experiencias exitosas aunque si han existido intentos de conformación de Comités Productivos, estos en la práctica no han logrado materializar un programa de desarrollo conjunto sobre un determinado sector con potencial local.

En resumen, podemos indicar que la falta de resultados en la mejora de la economía y de la calidad de vida luego del proceso de descentralización obedeció a que inicialmente el modelo no tuvo un objetivo económico sino más bien político, hecho que explica entre otras la existencia de un modelo híbrido entre descentralización y desconcentración. Por otro lado, que la política económica apostó a un modelo que respondió solo relativamente al no haber propiciado un crecimiento con equidad sino un crecimiento relativo con desigualdad.

Seguidamente, luego de aplicar los concepto de DEL observamos que existen problemas de tipo estructural en la diversidad económica y social existente en las Secciones de Provincia; luego destacamos

²³ Para una mayor referencia, puede revisarse la información disponible en la página web www.municipio.productivo-pader.com.
²⁴ Aguilar, Javier. Promoción del desarrollo Productivo Local y Regional. SBPC, 2002.

la inexistencia de un esfuerzo serio por parte de los Gobiernos Municipales en participar y/o definir sus potencialidades económicas; asimismo se advirtió un escaso grado de concertación y correlación de la inversión pública y la demanda popular. De igual manera se pudo ver un escaso nivel de coordinación interinstitucional en la alineación de programas nacionales, departamentales y municipales; y que finalmente, la articulación de sectores y servicios para el desarrollo de enclaves locales productivos fue posible solo en algunos casos del sector rural y no así urbano.

A partir de este diagnóstico desarrollaremos una agenda propositiva.



5.1 Modificaciones Normativas

5.1.1 Complementaciones Normativas relativas al Uso de Potencialidades

Las atribuciones encomendadas a los Ministros de Estado, establecidas en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, y por ende las conferidas a los diferentes Viceministros de Estado en el área de su competencia, en virtud del Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, así como las responsabilidades de este a nivel departamental, establecidas en el Reglamento de Organización del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental; debieran ser complementadas a través de una norma suplementaria, que establezca claramente la obligatoriedad de efectuarse una coordinación y concertación entre los Ministros de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Económico, Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, (y por ende los Viceministros del ramo), Prefecturas y Gobiernos Municipales.

Dicha coordinación y concertación, se haría a efectos de la elaboración de un mapa del territorio nacional, en el que se establezcan las potencialidades de las diferentes regiones que integran el país, y a través de la Prefecturas de Departamento, y los Gobiernos Municipales, propugnar el uso de dichas potencialidades tanto a nivel departamental como a nivel local, de acuerdo al concepto de desarrollo sostenible.

5.1.2 Complementaciones Normativas relativas a la Concertación y/o Toma de Decisiones Conjuntas

El SISPLAN, a cargo del Ministerio de Desarrollo Sostenible, establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racional toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.

En los distintos niveles del SISPLAN, el proceso de planificación se concretiza a nivel nacional, en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES) y en los planes nacionales que emerjan de éste; en el nivel departamental, en los Planes Departamentales de Desarrollo (PDDs) que constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos

a partir de los cuáles se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del departamento y que deben articular la Planificación Nacional y la Planificación Participativa Municipal; y en el nivel municipal, los Planes de Desarrollo Municipales (PDMs), constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuáles se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio y expresan la demanda social priorizada y su compatibilización con la oferta estatal y los objetivos y políticas definidos a nivel nacional y departamental.

Estas obligaciones a su vez, están determinadas en el Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, en lo referente a la planificación nacional, Ley de Descentralización Administrativa, en lo concerniente a la planificación departamental, y Ley de Municipalidades, en cuanto a la planificación municipal.

A pesar de lo citado, en los hechos, no existe coherencia entre lo estipulado en el PGDES, el PDD y los PDM's; situación que denota un claro incumplimiento de las labores asignadas al Viceministro de Planificación, del Ministerio de Desarrollo Sostenible, conforme lo prescrito en el SISPLAN y Reglamento a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, quién por delegación de la máxima autoridad, ejerce las funciones de Autoridad Superior del Sistema Nacional de Planificación – SISPLAN, siendo el encargado de su debido cumplimiento, así como de coordinar la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible en el ámbito nacional, regional, departamental y local; se evidencia a su vez, una clara contravención por parte de los prefectos de departamento tanto al SISPLAN como a la Ley de Descentralización Administrativa, e incumplimiento de los Alcaldes Municipales, a lo prescrito en la Ley de Municipalidades y el SISPLAN.

A efectos de la debida compatibilización del PGDES con los PDD's y PDM's, se requiere reforzar el Sistema de Control Interno previo y posterior tanto del Ministerio de Desarrollo Sostenible como de las respectivas prefecturas departamentales y Gobiernos Municipales.

Dicho control comprende la verificación de las normas y los hechos que respaldan las operaciones, actividades o actos relativos a la referida compatibilización de Planes de Desarrollo; el grado de cumplimiento, resultados y eficiencia de las operaciones, estableciendo en caso de incumplimiento por acción u omisión por parte de los funcionarios públicos encargados de la formulación y compatibilización del PGDES con los PDD's y PDM's, responsabilidades de tipo administrativo, ejecutivo, civil o penal, según sea el caso, conforme lo establecido en La Ley No. 1178.

5.1.3 Complementaciones Normativas a la Articulación de Actividades según el enfoque Interinstitucional y Multisectorial-Multidisciplinario

Debiera establecerse una norma complementaria a lo prescrito en la Ley de Organización del Poder Ejecutivo y su Reglamento, que establezca claramente, la obligatoriedad por parte de los Ministros y Viceministros de Estado, de articular las actividades encomendadas en el ámbito de su competencia, conforme un enfoque multisectorial – multidisciplinario, con la participación de los sectores sociales y privados de la economía boliviana, esto a efectos de lograr un DEL coherente, que refleje actividades, políticas y estrategias que satisfagan las demandas, necesidades o prioridades de los distintos sectores (estatal, y privado).

Conforme lo citado en el capítulo III, se requiere una norma complementaria al SISPLAN, que establezca los mecanismos a través de los cuáles se deben articular las actividades de los actores estatales y sociales con un enfoque multisectorial - multidisciplinario.

5.1.4 Otras Enmiendas y/o Complementaciones relacionadas transversalmente con el DEL

El conjunto de observaciones que se detallan a continuación, no tienen una relación directa con el DEL, pero sí un impacto a nivel de gestión municipal y consiguientemente un alto grado de influencia de tipo indirecta en la promoción del DEL.

▪ Distribución de recursos:

La forma de distribución de recursos destinados a la reducción de la pobreza, debe ser modificada, a fin de lograr los objetivos de crecimiento equitativo y reducción de la pobreza en el país. En tal sentido, la normativa presupuestaria podría definir cada año los límites mínimos de inversión en temas de desarrollo económico. Dichos límites mínimos se aplicarían a la totalidad de recursos provenientes de recaudaciones propias, transferencia de coparticipación y transferencias de recursos provenientes del alivio a la pobreza.

Teniendo en cuenta el régimen de descentralización administrativa en el país, deberían modificarse las atribuciones del Directorio Único de Fondos, puesto que el mismo no debería pre-establecer los tipos de estudios de preinversión y proyectos de inversión a ser financiados para el fortalecimiento municipal, labor que debe ser asignada a los respectivos Gobiernos Municipales.

En cuanto a la aplicación de porcentajes establecidos en la Ley N° 1654, para financiar proyectos de inversión, debiera determinarse un porcentaje destinado a proyectos de promoción económica (sector productivo del Departamento), modificando la redacción de los articulados respectivos, y señalar:

Ley No. 1654 - Artículo 21°. (Asignación de recursos para programas y proyectos de inversión).- El Prefecto asignará para el financiamiento de los programas y proyectos de inversión señalados en el inciso f) del artículo 5° de la Ley No. 1654, el 85% de los recursos señalados en los incisos a) , b) y c), y la totalidad de los recursos señalados en los incisos f) y g) del párrafo I del artículo 20 de dicha ley. Dentro de la citada asignación, el Prefecto destinará específicamente a programas y proyectos de promoción económica del Departamento, un porcentaje que no deberá ser inferior a ...”

Dentro de las asignaciones a inversiones públicas por parte de los Gobiernos Municipales, debiera fijarse un porcentaje específico destinado a proyectos u obras de inversión pública Municipal en el sector productivo, modificando la redacción de los articulados correspondientes, y establecer:

Ley No. 1702 - Artículo 23. (Condiciones para la Coparticipación Tributaria).

III. Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular. Dentro de la citada asignación, los Gobiernos Municipales destinarán específicamente a programas y proyectos de promoción económica del municipio, un porcentaje que no deberá ser inferior a ...”

▪ **Órganos de control y fiscalización:**

Debiera otorgarse a los Consejos Departamentales la facultad de ser propositivos, y no únicamente fiscalizadores.

Las atribuciones, derechos y obligaciones de las Organizaciones Territoriales de Base, deberían ser ampliadas, facultándoles el ser propositivas y promotoras de acciones destinadas a la promoción económica de la región, y no abocarse simplemente a los sectores infraestructura, salud, educación y deporte.

Debe ampliarse las atribuciones de los Comités de Vigilancia ya que no deben abocarse únicamente a labores de fiscalización, sino ser propositivos, en cuanto a la ejecución de programas o proyectos de promoción económica municipal, fomentando el DEL.

De forma similar a lo prescrito en La Ley No. 2025 del Diálogo Nacional 2000, debiera regularse la capacidad o formación profesional como requisito para integrar los respectivos Consejos Departamentales, a efectos de llevar a cabo una adecuada fiscalización, y propuestas de planes o programas de desarrollo, orientados a la promoción económica del respectivo Departamento, conforme los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y que repercutirán en el DEL.

Las labores encomendadas tanto al ejecutivo como al legislativo municipal, conforme la Ley No. 2028 y normas conexas y anexas, no se cumplen adecuadamente; si bien la referida Ley No. 2028, en sus artículos 174º, 175º, 176º, 177º y 178º, establece responsabilidades de tipo administrativo, ejecutivo, civil, penal y por omisión, a las que están sujetos los servidores públicos municipales, en estricta sujeción al Reglamento de Responsabilidad por la Función Pública – Decreto Supremo No. 23318-A del 3 de noviembre de 1992.

Se hace notar que en dicha norma, no se establece ningún tipo de responsabilidades por acción u omisión por parte de los Comités de Vigilancia.

En los hechos, existe incumplimiento a la normativa legal vigente, por parte de los Gobiernos Municipales y comités de vigilancia, lo que refleja una falta de control en las operaciones de los mismos, así como en los procedimientos de rendición oportuna de resultados de gestión y capacidad administrativa para impedir, identificar y comprobar el manejo inadecuado de recursos.

▪ **Control:**

Si bien, la Constitución Política del Estado y la Ley No. 2028, reconocen la potestad normativa de los Gobiernos Municipales, y faculta a las Prefecturas el elaborar normas de control interno, ante la falta de voluntad por parte de las autoridades departamentales y municipales de hacer efectivo el cumplimiento de la normativa legal vigente, y por ende de aplicar efectivamente un adecuado sistema de control interno, se requiere que a través del Gobierno Central, se promulgue una regla complementaria a la Ley No. 1178 de Administración y Control Gubernamentales, específicamente destinada a los Gobiernos Municipales, Prefecturas de Departamento, Concejos Departamentales y Comités de Vigilancia, que regule un adecuado Sistema de Control Interno, previo y posterior, y que imperativamente debe estar incluido dentro los Planes de Organización correspondiente a las Prefecturas y Municipios, así como en los reglamentos internos y manuales de procedimientos correspondientes.

Dicha norma establecería por ende, responsabilidades por acción u omisión en caso de incumplimiento de deberes por parte de los Consejos Departamentales y Comités de Vigilancia.

▪ **Elección y Remoción de Autoridades:**

Se considera pertinente derogar el segundo párrafo del artículo 201° de la Constitución Política del Estado, y consecuentemente los artículos 50° y 51° de la Ley de Municipalidades No. 2028, teniendo en cuenta que en los hechos, la destitución del Alcalde como resultado de la censura constructiva por parte del Concejo Municipal, más allá de razones de incumplimiento de labores por parte del Ejecutivo Municipal, se debe a motivaciones político-partidarias de reparticiones de cargos dentro de la administración pública, situación que ha repercutido negativamente en la adecuada gestión del burgomaestre, quién a efectos de evitar dicha censura, se aboca a promover proyectos de inversión pública en los sectores claramente visibles y ejecutables a corto plazo, como el de infraestructura, y no así aquellos destinados a la promoción del sector productivo dentro de la correspondiente jurisdicción municipal, cuya ejecución es de mediano y largo plazo.

De acuerdo a lo prescrito en el artículo 200° de la Constitución Política del Estado, y normas conexas, el Alcalde Municipal debe ser elegido por mayoría absoluta de votos válidos; en caso de que ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta de votos válidos, la designación la efectúa el Concejo Municipal, mediante votación oral y nominal de los dos candidatos que hubieran logrado el mayor número de sufragios válidos.

En los hechos, y son la mayoría de los casos, los candidatos a Alcalde Municipal no obtienen la mayoría absoluta de votos válidos por lo que a fin de lograr su elección por parte de los miembros que integran el Concejo Municipal, se ven “obligado a efectuar acuerdos políticos” con aquellos. Esto conlleva a serias dificultades para hacer efectivas las labores encomendadas por la Ley de Municipalidades No. 2028, debido a exigencias de tipo político-partidistas por parte de los Concejales que dieron su voto favorable a cualquiera de los dos candidatos con mayor número de sufragios válidos, dificultando la adecuada gobernabilidad al interior del Gobierno Municipal.

En tal virtud, se considera pertinente modificar el citado Artículo 200 de la Constitución Política del Estado, y consecuentes normas conexas y anexas, a fin de permitir la elección del Alcalde Municipal por simple mayoría de votos válidos, permitiendo de esta forma una efectiva gobernabilidad, evitando exigencias particulares de tipo político-partidistas, que no obedecen a los objetivos establecidos en la citada Ley No. 2028.

De acuerdo a lo citado en el señalado Artículo 200 de la Constitución Política del Estado, son candidatos a Alcalde quienes estén inscritos en primer lugar en las listas de Concejales de los partidos políticos legalmente reconocidos.

En el área rural existen líderes innatos, reconocidos plenamente por su comunidad, quienes para acceder al cargo de Alcalde Municipal deben “alquilarse un partido político”, con las consecuentes concesiones de tipo político-partidista en favor de determinado partido político y que dificultan la adecuada gobernabilidad del respectivo Municipio.

En tal virtud, se considera pertinente modificar el Artículo 200 de la Constitución Política del Estado, estableciéndose que: “... para ser candidato a Alcalde, no es imperativo el pertenecer a un partido político. Los candidatos a Alcalde Municipal, deben cumplir los requisitos establecidos en los numerales 1), 2), 3) y 5) del artículo 61º de la Constitución Política del Estado”, es decir:

- Ser boliviano de origen y haber cumplido los deberes militares. (Se debería revisar en la CPE, el servicio militar obligatorio).
- Tener 25 años de edad cumplidos el día de la elección.
- Estar inscrito en el Registro Cívico.
- No haber sido condenado a pena corporal, salvo rehabilitación concedida por el Senado, ni tener pliego de cargo o auto de culpa ejecutoriados; ni estar comprendido en los casos de exclusión y de incompatibilidad establecidos por ley.

Como puede apreciarse en los hechos, los Concejales Municipales una vez electos por su respectivo partido político, no responden a las funciones encomendadas, ni rinden cuentas a la población de la correspondiente jurisdicción municipal.

Por eso debiera realizarse un cambio en cuanto a la forma de elección de Concejales Municipales. Para el efecto, se requiere el establecimiento de circunscripciones municipales, con continuidad geográfica, afinidad y armonía territorial dentro de los límites de cada Municipio. Por tanto, el Concejales Municipal Uninominal, que postula para la representación de determinada circunscripción Municipal, es elegido por los ciudadanos habilitados al efecto y que conforman dicha circunscripción, mediante votación universal, directa y secreta, siendo nombrado Concejales Municipal Uninominal, por simple mayoría de votos válidos.

Del mismo modo, y a efectos de la adecuada labor y rendición de cuentas a la población que los eligió, debe conformarse un órgano de fiscalización específica de las labores de los Concejales Municipales correspondientes a cada circunscripción municipal, conformada por un número determinado de vecinos elegidos mediante sufragio popular en la respectiva circunscripción municipal.

En caso de incumplimiento de las labores asignadas a dicho concejal, el citado órgano fiscalizador, efectuaría las representaciones correspondientes ante el Gobierno Municipal, a efectos de la debida aplicación de responsabilidades, en aplicación de los procedimientos de control interno posterior.

5.2 Cambios Generales de Política Económica

Como se vio en la parte del diagnóstico, se requieren cambios en la filosofía de la política económica de manera que pueda efectivamente lograrse el desarrollo con equidad.

El nuevo PGDES –aún no publicado- reconoce la falta de atención a los sectores económicos menos productivos y de alta absorción de mano de obra, como también la necesidad de un nuevo enfoque en la EBRP. Este nuevo documento rescata los conceptos de crecimiento con base ancha y reducción de la pobreza a partir de la generación de riqueza, adoptando así la noción de que la mejora de calidad de vida de las personas pasa necesariamente por la reactivación económica.

La política económica local debe ajustarse a las realidades productivas locales, reconociendo que el desarrollo debe propiciarse paralelamente en las dos etapas de desarrollo competitivo típicas de nuestro país: en aquellos sectores con potencial pero que aún operan con factores primarios de producción y con poca tecnología, y en aquellos sectores que utilizan infraestructura algo más compleja, operan con importantes niveles de inversión en capital y utilizan un nivel de tecnología más avanzado.

Es claro que las unidades económicas que operan en la primera son las que absorben la mayor cantidad de empleo, son menos productivas y, por tanto, las que concentran un mayor nivel de pobreza. Estas unidades no deben ser descuidadas.

Siguiendo la lógica conceptual del Desarrollo Económico Local, pensamos que la política económica debe combinar varios elementos dentro el proceso de descentralización para que desde el nivel nacional se fortalezca el modelo de DEL.

5.2.1 En foque de territorialidad

Se había mencionado la disparidad territorial existente entre las secciones de provincia que muestra la desigualdad de condiciones entre los diferentes territorios. De ahí se deriva que muchos municipios son más pobres que otros, tienen menor capacidad institucional y menor capacidad de generación de ingresos. En tal sentido la política económica debe diferenciar el uso de los recursos de inversión, obligando a aquellos municipios con menor capacidad institucional a la inversión de recursos en el desarrollo de capacidades para la mejora de la gestión administrativa y sobretodo la generación de ingresos propios.

5.2.2 Potencialidad

El escaso nivel de compromiso institucional actual por parte de los subniveles en desarrollar una visión común sobre su potencial económico como el apoyo al desarrollo de las cadenas productivas propiciadas por el SBPC debe revertirse a partir de la creación de mecanismos de presión y control. Como se destacó en las recomendaciones normativas, los Comités Cívicos deben y pueden jugar un rol propositivo y no solamente de fiscalización para lograr este cometido.

En la medida que los organismos de control se transformen en entidades de proposición será posible que puedan apoyar en la definición de una visión y dinámica multi sectorial. De esta manera se podrá romper el cerco de la concentración en la inversión barrial y social, para dar paso a la inversión productiva y de desarrollo de mercados, como se propone en el punto 5.3

Un mecanismo idóneo de soporte al desarrollo de potencialidades con un panorama de mediano plazo consiste en la formulación de presupuestos plurianuales, en los que se comprometa la asignación de una proporción mínima de recursos al desarrollo productivo de la localidad. De esta manera se evitan cambios bruscos que surgen en la práctica por razones y presiones de índole política partidista.

5.2.3 Concertación e interinstitucionalidad

Si bien las normas existentes hablan de coordinación, es preciso que para asegurar el proceso de concertación entre los planes Nacionales, Prefecturales y Municipales, se defina una metodología de trabajo conjunta de manera tal que los planes sean integrales y que recojan efectivamente la demanda popular. En tal sentido, la normativa debe propiciar una articulación estricta entre la formulación de los presupuestos públicos y los resultados de los Diálogos Nacional, Departamental y Local.

Para ello será preciso mejorar los actuales mecanismos de control y retroalimentación de manera que en los tres niveles, sea factible dar un seguimiento al cumplimiento de los objetivos estipulados en estos tres planes. Hacemos énfasis en que el control y retroalimentación debe ser cruzado ya que la concertación de los planes de estos tres niveles implican obligaciones y responsabilidades articuladas. La no ejecución de algunas acciones en uno de los niveles, puede reducir las probabilidad de éxito en el cumplimiento de los objetivos de otro nivel.

En la medida que los presupuestos públicos estén articulados a la demanda popular, el nivel de control y retroalimentación sea cruzado, y que exista la posibilidad de formulación de presupuestos plurianuales con la participación de comités de vigilancia multi dimensionales y propositivos, será posible que las distorsiones presupuestarias causadas por el efecto de la rentabilidad política de la inversión sean minimizadas.

5.2.4 Multisectorialidad

El rol articulador del gobierno local en la formación de cadenas productivas requiere, como se había visto, de un alto nivel de concertación y coordinación entre sectores. Para ello, será preciso asegurar la operatividad de los Consejos Productivos para definir de manera conjunta una agenda compartida de actividades. Un mecanismo de apoyo al desarrollo multisectorial será la institucionalización de mesas de diálogo productivo en los cuales exista un intercambio de ideas, proposiciones, roles y responsabilidades conjuntas.

En este punto es preciso nuevamente que los gobiernos locales participen de manera más activa en el desarrollo de las quince cadenas productivas propiciadas por el SBPC.

5.3 Desarrollo de las Instituciones

Al inicio del documento habíamos establecido que nuestras recomendaciones estarían también focalizadas en el tema de desarrollo institucional. Tal visión es justificada a partir del reconocimiento del rol de los mercados en la asignación de recursos, en la generación de transacciones y definición de precios y cantidades. No obstante, se había visto que los mercados requieren de instituciones que operan fuera de éstos para que realicen sus funciones de manera adecuada.

El enfoque institucional citado promueve el desarrollo de mercados y en este caso particular el de los

mercados internos toda vez que la reciente política económica ha propiciado el desarrollo de las exportaciones y ha descuidado el desarrollo del mercado interno.

Como se había visto en el marco teórico, el mercado interno es fundamental para el desarrollo competitivo cuando una demanda creciente y exigente en términos de calidad e innovación obliga a las empresas locales a dinamizar sus procesos productivos y a buscar productividad y calidad (competitividad) como respuesta para satisfacer dicha demanda.

En tal sentido, los siguientes lineamientos –de tipo general- proponen políticas y acciones hacia el desarrollo de mercados y al clima microeconómico de manera que coadyuvan a la formación de condiciones para el DEL.

5.3.1 Políticas de Creación de Mercados

a) Definición de la(s) Vocación(es) Productiva(s) del Municipio.

De acuerdo a la teoría de DEL el primer paso consistirá en la definición de las vocaciones y potencialidades económicas de la localidad. Estas definiciones deberán realizarse a partir de mesas de trabajo y talleres de concertación en los que los diferentes actores puedan expresar sus opiniones e inquietudes. La definición de la vocación debe focalizarse en función a la existencia de una cadena productiva o de soporte a la vocación tratada. Ello implica que debe trabajarse en función a los rubros productivos existentes o en formación, los cuales han desarrollado ciertas dinámicas económicas y disponen de servicios y factores de producción de apoyo para un eventual despegue o crecimiento económico.

b) Articulación de la oferta y la demanda: Los Gobiernos Municipales pueden ejercer un rol importante en la articulación de actores no solo a partir de mesas de trabajo sino de mecanismos comerciales en que los encuentros empresariales tengan el objetivo de generar negocios. Esta articulación debe incluir no solo a ofertantes y demandantes de los productos o servicios vocacionales sino también a aquellos servicios y bienes complementarios, tales como: servicios financieros, de transporte, comunicación, mercadeo, post venta y otros. Asimismo, la articulación debe vincular a los productores con programas de apoyo directo por parte de la cooperación internacional, ONG's y otras entidades de asistencia técnica y financiera. De esta manera, se articularían, además, otras fuentes de soporte al desarrollo del sector.

- c) Apoyo en el desarrollo de infraestructura de producción focalizada en la vocación productiva.** La creación de los mercados requiere de la construcción de infraestructura de soporte. Esta puede incluir entre otras: vías de acceso, acceso a servicios básicos de energía, comunicaciones, agua potable y alcantarillado, terrenos, facilidades para la comercialización y otros. La recomendación central radica en focalizar las inversiones solo en aquellas vocaciones productivas definidas de manera que se optimice el uso de los recursos y a la vez pueda ser más viable el seguimiento a los resultados esperados.
- d) Generación de oferta local.** La reactivación de las economías locales puede iniciarse a partir de la adopción de políticas de adquisición de bienes y servicios producidos localmente siempre que exista una oferta local o regional para dichos bienes o servicios. Estas normas pueden establecer entre otras, una mejora gradual en la exigencia de estándares de calidad de manera que la demanda estatal empuje a la mejora de la producción y consiguientemente aporte al desarrollo competitivo de las empresas e industrias.
- La demanda pública por bienes y servicios locales, puede ser complementada por los incisos b) y c) descritos anteriormente en el sentido que la oferta local puede activarse a partir de eventos comerciales y a su vez puede desarrollarse con la construcción y/o habilitación de la infraestructura correspondiente.
- e) Subsidios Impositivos Focalizados.** Una vez definida la vocación productiva, los Gobiernos locales estarían en condiciones de aplicar políticas tributarias favorables a los sectores en desarrollo de manera que se aliviane su carga impositiva en un inicio y posteriormente sea ajustada de manera gradual. Entre los subsidios a considerarse estarían las patentes de funcionamiento, el impuesto a bienes inmuebles y a la propiedad de vehículos.
- f) Apoyo al reconocimiento a la propiedad privada e intelectual.** Una medida de generación de riqueza espontánea consiste en la adopción de normas y procedimiento ágiles y seguros que permitan el reconocimiento a la propiedad privada e intelectual. Los activos fijos de las personas (terrenos, casas, departamentos, locales comerciales, vehículos y otros) que están respaldados de un título de propiedad, pueden ejercer un efecto multiplicador importante al constituirse como colaterales ante eventuales endeudamientos que se utilizarían ya sea para incrementar la demanda agregada y que de manera paralela desarrollarían el sector financiero. Asimismo, el reconocimiento a la propiedad intelectual tiene un efecto inmediato en los procesos de innovación y desarrollo de ideas. Se ha demostrado que la innovación genera un efecto creciente en los rendimientos a la inversión y

consiguientemente, los Gobiernos Locales pueden ejercer un apoyo fundamental a su agentes económicos para que a través de las instancias judiciales correspondientes tengan posibilidad de incrementar su nivel de riqueza.

- g) Apoyo a la Investigación y Desarrollo (I+D).** Como se mencionó antes la Investigación y Desarrollo que conduce a la innovación (de mejora de insumos, tecnológica, de procesos, de ideas, de producción y otras) tienen un efecto altamente positivo en la generación de rendimientos crecientes a la inversión. Como se vio en el marco teórico los rendimientos o rentabilidad son los generadores base de la competitividad. Dado que la inversión en I+D es a veces riesgosa pero sumamente rentable, es preciso que los Gobiernos Locales (y Nacionales) dispongan de recursos de subsidio a la investigación. Ante la existencia de normas, regulaciones y procesos de control de propiedad intelectual, la I+D puede generar recursos rotativos que podrán financiar de manera continua y ascendente esta inversión.

5.3.2 Políticas de Regulación de Mercados

- h) Emisión de normas claras que sean aplicables y verificables.** Se evidencia en muchos casos que las normas que regulan y afectan a la economía de las unidades económicas no cumplen los principios enumerados. Las normas deben ser de fácil interpretación, exigentes en la medida que los agentes puedan cumplirlas –hablamos nuevamente del principio de concertación- y más aún deben ser consistentes con la capacidad operativa y administrativa de control por parte del Gobierno local.

Entre las normas principales deben considerarse las de tipo impositivo, las de regulación ambiental, aquellas relacionadas a higiene y salubridad y las de regulación de comercio.

- i) Emisión de Normas de Calidad.** El efecto de la emisión de normas de calidad -en función a la realidad local- que sean paulatinamente más exigentes tiene un doble efecto sobre la competitividad. Por un lado convierte a los demandantes en agentes cada vez más exigentes, y por otro propicia a que la oferta vaya transformándose cada vez más en una de calidad. Consecuentemente empuja hacia arriba a la competitividad empresarial e industrial de la localidad y las torna aptas para competir con otras. La emisión de normas acompañada por un soporte en I+D en instituciones de soporte empresarial, cierra el círculo de impulso a la innovación con calidad.
- j) Regulación de Monopolios.** A excepción de la necesidad de monopolio naturales, los Gobiernos deben velar por impedir la existencia de monopolios por considerarse estos un lastre al desarrollo

de mercados. Ellos no solo generan una ineficiencia en el mercado al no permitir un libre ajuste de precios por los bienes o servicios que ofertan, sino que estas ineficiencias drenan la competitividad de otros sectores que utilizan los bienes o servicios monopolizados ya sea como factores (insumos) de producción o sectores conexos de apoyo.

- k) Agilización de trámites y disminución de burocracia.** Los costos de transacción (viajes, tiempo, dinero en papeleo) son letales no solo en la generación de una mayor dinámica económica (permisos, cobros, aclaraciones y otras) sino que fomentan la informalidad de la economía. Consiguientemente una política sana de regulación consistirá la definición de procedimientos ágiles en todas las transacciones que tenga el gobierno local con sus agentes económicos.
- l) Formalización de la economía.** La definición de incentivos y castigos de fomento a la formalización de las unidades económicas es un elemento clave porque amplía el universo de control y reduce la competencia desleal. Los incentivos y castigos deben tener el peso suficiente de manera tal que el costo de la informalidad sea mayor al de la formalidad.
- m) Creación de Instancias de Resolución de Conflictos.** Gran parte de los estímulos de reactivación y crecimiento económico tiene que ver con el nivel de confianza y el de riesgo que asumen las unidades productivas al operar en un mercado. Por lo tanto, los gobiernos locales deben definir instancias con capacidad suficiente para la resolución de conflictos de manera expedita y bajo una apropiada interpretación de normas. Cuando los agentes económicos entran en conflicto, ya sea entre ellos o con las instancias públicas, es preciso otorgarles una salida de manera tal que no exista temor ni desconfianza a continuar operando en el mercado.

5.3.3 Políticas de Protección de Mercados

- n) Políticas Fiscales Anticíclicas.** Es recomendable que los Gobiernos dispongan de un fondo de reserva de recursos financieros que pueda ser utilizado como amortiguador de posibles recesiones económicas en la localidad. Dicha medida aunque técnicamente viable pero políticamente difícil de ejecutar, tiene el objetivo de asegurar estabilidad en el consumo o la demanda, una vez que por causas externas (o internas) los consumidores no estén en condiciones de absorber la oferta productiva. En este caso el gobierno local incrementará su nivel de inversión pública y absorberá esa diferencia. De tal manera el gobierno funciona también como un elemento de protección ante la inestabilidad económica de su localidad.

- o) Desarrollo de seguros a la producción.** En el caso de municipios que tienen como vocación productiva sus potenciales agrícolas y pecuarios y que son sensibles a la estacionalidad y efectos climáticos, es posible que éstos actúen como facilitadores en la obtención de seguros a la producción, lo que permitirá cubrir los costos y daños ante eventuales cambios climatológicos o desastres de tipo natural.

- p) Imposición del Orden Público.** La protección del mercado local pasa también por el respeto a las normas y reglas locales en los distintos ámbitos y competencias del Gobierno Local. Esto representa entre otros la disponibilidad de recursos humanos calificados y honestos, como de una instancia de fuerza pública con dichas cualidades y con herramientas apropiadas para el cumplimiento de su trabajo.

5.3.4 Políticas de Legitimación de Mercados

- q) Concertación en la definición de normas y políticas.** El nivel de aceptación y respeto a la normativa del Gobierno local como a las políticas de fomento económico dependerá en gran medida del grado de legitimidad que tengan las mismas. Para ello, recalamos el consenso y el diálogo institucionalizado es el mecanismo idóneo para lograr dicho objetivo.

- r) Desarrollo de Programas intensivos en mano de obra.** En la medida que exista exclusión o poca participación de los agentes en el mercado, este se torna ilegítimo. Ante la abundancia de mano de obra y el crecimiento en el nivel de desempleo, es preciso que los gobiernos promuevan una sustitución de mano de obra por maquinaria, en el cometido de que programas de inversión que requieran mano de obra abundante, generarán un efecto amortiguador y multiplicador en sus economías a partir de la estabilidad o el incremento de la demanda agregada.

- s) Formación y reorientación de la oferta laboral local.** Ante la definición de vocaciones productivas y la necesidad de acomodar una creciente mano de obra disponible es precisa la formación y en su caso, la reorientación de la masa laboral. Con el afán de incrementar la participación de la población económicamente activa en el mercado de trabajo, el Gobierno local puede utilizar los siguientes instrumentos: Creación de una bolsa de trabajo, creación de Escuelas de Enseñanza Técnica y Especializada en actividades comprendidas en las vocaciones productivas, y coordinación de programas de asistencia técnica brindada por ONG's y otras instituciones de apoyo social.

El presente documento plantea una definición amplia sobre el Desarrollo Económico Local (DEL) y lo interrelaciona con otros cinco conceptos vinculados a territorio, potencialidad, concertación, interinstitucionalidad y multisectorialidad. Bajo esta óptica, se detalla la diferencia entre el concepto tradicional de desarrollo y el DEL, destacando que el enfoque desde abajo hacia arriba resulta no solo en una mejor planificación del desarrollo en base a potencialidades locales, sino que más allá del ámbito económico, se promueve la participación, el diálogo y el fortalecimiento institucional.

| Los objetivos del desarrollo local se centran en la mejora de la calidad de los factores productivos y la calidad de vida de la población en general. Así visto, el desarrollo económico local es un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a optimizar el bienestar de la población en ese espacio geográfico. Debe incluir una planificación participativa municipal con programas y proyectos concretos orientados a atraer inversiones y generar empleo productivo.

El desarrollo local en Bolivia, debe ser visto a partir de los valores territoriales de identidad, diversidad y flexibilidad existentes, rescatando las formas de organización social y productivas desarrolladas sobre la base de las características de un territorio determinado.

El clientelismo, el patronazgo y la forma de organización vertical de la gestión pública, debe dejar paso a un proceso democrático de concertación para fijar criterios de asignación de recursos públicos y objetivos de las políticas de desarrollo que en el nivel local, han permanecido en la marginalidad y la exclusión JL. Llorens, F. Albuquerque, J. Del Castillo. El Auge del Desarrollo Local. BID. Washington DC. 2002.. Por eso es fundamental el desarrollo y fortalecimiento institucional que promueva el desarrollo local.

La nueva teoría de desarrollo, plantea que los equilibrios macroeconómicos no son suficientes para lograr un despegue económico sino que éste reside en el nivel microeconómico el cual justamente se desarrolla en las economías locales. Asimismo, la teoría institucional, señala que el desarrollo de los mercados requiere de la creación de instituciones no relacionadas a los mercados para que puedan impulsarlos, regularlos, protegerlos y legitimarlos.

olvidado al pequeño productor y a la estructura productiva del país. Ello ha degenerado en el crecimiento de los índices de desigualdad y de pobreza.

Se advierte un alto nivel de desigualdad de condiciones bajo las cuales operan los Gobiernos Municipales del país. Al ser evidente una divergencia de condiciones sociales y económicas, es perceptible la diferencia de capacidad institucional en cada uno de ellos. Consiguientemente, pareciera lógico un trato diferenciado según el nivel de desarrollo institucional de cada municipalidad.

Si bien las políticas de desarrollo del nivel central proponen la organización del progreso a partir del entorno territorial, este nivel central aún no ha asumido la estrategia del mecanismo institucional que posibilite el desarrollo local. La reforma del Estado, ha encontrado en la participación popular y la descentralización administrativa sus límites. No se ha promovido la modernización de la gestión pública local y departamental orientada al DEL, y menos la incorporación de los actores productivos locales en la dinámica del desarrollo.

La institucionalidad estatal en Bolivia es vista bajo sospecha por grupos sociales tradicionalmente marginados del desarrollo, y por ese hecho, la participación de los grupos sociales y de los agentes económicos locales en la definición de las estrategias de desarrollo se convierte en un mecanismo de reforzamiento de la legitimidad del poder local. Se ha carecido de la construcción de la institucionalidad necesaria para acompañar y regular el proceso de desarrollo.

Los esfuerzos por desarrollar cadenas productivas con la participación de Gobiernos Municipales han sido escasos o nulos ya que los esfuerzos, una vez más, han partido desde el Gobierno Nacional y no desde los niveles municipales. Asimismo la falta de coherencia entre el Plan General de Desarrollo Económico y Social, los Planes de Desarrollo Departamental y los Planes de Desarrollo Municipal, advierte la falta de coordinación y planificación conjunta en aras del Desarrollo.

El documento plantea sugerencias a tres niveles. En el primero, se proponen cambios normativos enfocados a desarrollar la institucionalidad y a promover una participación propositiva de los entes fiscalizadores. En el segundo, se plantean cambios de política económica reconociendo la necesidad de un enfoque productivo con igualdad social y la necesidad de mayor coordinación entre los diferentes niveles gubernamentales. En el tercero, se destaca que el rol de los Gobiernos Municipales en el desarrollo económico pasa por el desarrollo institucional como forma y mecanismo de desarrollo de mercados internos, y no por un proceso de intervención en procesos productivos. Luego se plantea un conjunto de medidas generales en aras del desarrollo institucional y consiguientemente de mercados.

La normativa boliviana respecto al desarrollo local es reciente y considerada suficiente para permitir a los Gobiernos Municipales ejercer con amplitud procesos relacionados al desarrollo económico local. Pese a ello, parte de la normativa que resulta transversal a la gestión municipal como es la posibilidad de remoción de alcaldes, la inexistencia de comités de vigilancia con una dimensión de desarrollo económico en sus funciones, la falta de una agenda propositiva por parte de los entes fiscalizadores y la inexistencia de mecanismos claros de coordinación, estarían mermando acciones destinadas al desarrollo económico.

El diagnóstico institucional, señala que se han realizado suficientes esfuerzos y cambios en la normativa por promover el desarrollo de las instituciones durante las últimas dos décadas. Existe un marco regulatorio extenso que fomenta la institucionalidad como mecanismo para el desarrollo sostenible. Los esfuerzos han sido mayormente enfocados hacia el desarrollo de legitimidad, entendiendo a ésta como la forma en que se promueve la participación y protección de diferentes actores de la sociedad dotándoles de representatividad, asignación de recursos y acceso a servicios básicos.

Las fallas institucionales tienen que ver principalmente con un confuso grado de descentralización al existir hoy en día figuras de desconcentración que muestran que la autonomía municipal está aún en cuestionamiento. Por otra parte, se establece que el proceso de descentralización en el país obedeció a una estrategia político eleccionaria y no a una estrategia de desarrollo económico.

Por su parte, el diagnóstico económico muestra que pese a los nueve años de existencia de la normativa relativa a descentralización y participación popular, se determina que los resultados obtenidos a la fecha son desalentadores por existir mayor pobreza, mayor desigualdad, un estancado ingreso per capita y una caída en los indicadores de competitividad nacional.

Los indicadores económicos muestran que menos de un 2% de los presupuestos municipales han sido destinados a promocionar el desarrollo económico, situación que contraviene los resultados de la Demanda Popular canalizada por el Diálogo 2000 los cuales se concentraban precisamente en demandas relacionadas al desarrollo económico.

Se advierte que la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza no solo prevé recursos insuficientes para reducir efectivamente la pobreza, sino que en su diseño ha olvidado la reactivación económica como fuente de generación de riqueza y se ha convertido en una cuasi-política distributiva de recursos. De la misma manera, el modelo económico que promueve el crecimiento de la gran industria ha



SERIE
Documentos
de trabajo

- **Desarrollo y perspectivas del Asociativismo Municipal en Bolivia.**

- **Perspectivas de la promoción del desarrollo local: Caso Bolivia.**

- **Marcos legales y políticas para la participación ciudadana en gobiernos locales.**

- **El control social en Bolivia.**

- **La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza en el Contexto Internacional y su aplicación Local: caso del Departamento de Chuquisaca y Municipio de Sucre.**

- **Coloquio sobre la Planificación hacia una Gobernabilidad Participativa: Dimensiones Técnicas, Sistematización de Procesos y Aplicación de Metodologías**