

MARCO CONCEPTUAL GENERAL SOBRE EL PROYECTO DE PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Por: JORGE R. DENEGRI CABALLERO (*)

Los procesos de fomento del desarrollo económico local en América Latina son muy diferenciados según los países y regiones, de acuerdo con las características socioculturales, económicas, históricas, de los avances alcanzados en el área de la modernización del Estado, la descentralización política y la desconcentración administrativa, así como del rol y dimensión de los gobiernos regionales y municipales. A lo largo de la historia, se pudo observar como los gobiernos locales, principalmente, han perdido competencias que han incidido directamente en la pérdida de funciones y responsabilidades en favor del gobierno central, hasta que a fines de los años 80 se iniciaron importantes procesos de democratización y modernización de la gestión pública.



Los gobiernos locales hasta entonces, habían sido sumamente dependientes de su gobierno nacional, caracterizados a su vez por un fuerte centralismo político y un desmedido énfasis en el clientelismo político. Este proceso se caracterizó por un déficit en la capacidad de gestión y una excesiva burocratización de los gobiernos locales, generando una importante debilidad institucional. Este proceso ha venido siendo acompañado por una falta de autonomía de gestión administrativa y financiera, que a su vez condujo a una deficiencia en la prestación de servicios públicos y por consiguiente una falta de interés y apoyo de la comunidad para participar activamente en la gestión local.

No podemos ignorar que se ha producido una falta de confianza de la comunidad hacia las autoridades locales, debido a altos índices de corrupción y favoritismo político hacia aquellos proyectos de interés político o individual, sin considerar el interés colectivo.

La alta movilidad del recurso humano, la falta de capacitación, la carencia de una carrera administrativa, la falta de una cultura organizacional apropiada y la ausencia de acciones legales contra la mala gestión de los funcionarios públicos locales, han incidido negativamente en la imagen del gobierno local.

En los últimos años, los procesos de modernización del Estado basados en una mayor descentralización política y administrativa, han conducido a una revalorización del gobierno local, tanto regional como municipal.

En este nuevo contexto, el rol del gobierno local como promotor del desarrollo económico ha adquirido una mayor dimensión, considerado como un proceso estratégico que permitirá alcanzar un mayor bienestar de la comunidad.

DEFINICION DE CONCEPTOS BASICOS RELACIONADOS CON EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Desarrollo Económico Local: Considerado como una estrategia a implementar en el marco de un proceso de desarrollo integral, municipal y regional, coordinado y concertado con otras instancias de gobierno, con el sector empresarial privado, con instituciones no gubernamentales y con la comunidad, que abarca diferentes áreas de actividad tanto en inversión humana, física, medio ambiental, de capital, entre otras.

El desarrollo económico debe contribuir con la generación de nuevas fuentes de trabajo, con la generación de valor agregado local sobre la utilización de materias primas y por este intermedio incrementar los ingresos locales. Este proceso se debe concebir como un factor multiplicador del desarrollo por medio del mejoramiento de la producción, la comercialización de los productos y la capacitación de los recursos humanos locales.

Proceso Productivo Local: Es uno de los elementos básicos del desarrollo económico, que debe ser considerado en forma conjunta con el apoyo al sector turístico, artesanal, de protección del medio ambiente y de prestación de servicios básicos, entre otros. Es entonces importante destacar que no deben confundirse ambos conceptos, teniendo en claro que el desarrollo económico local implica tomar en consideración el fomento de la producción, en el marco de un proceso integral, interdisciplinario, permanente y sostenido, de acuerdo con las características intrínsecas de cada región o municipio.

Prestación de Servicios Públicos: El gobierno municipal es el responsable de la prestación de servicios públicos locales. Su nuevo rol implica que se convierta en un promotor, normador, fiscalizador y contralor de la gestión local, transfiriendo la ejecución de la prestación de los servicios públicos al sector privado, incluidas actividades administrativas propias como por ejemplo, la cobranza de tributos, la emisión de planillas de sueldo, el catastro, las comunicaciones y relaciones públicas, etc. Este proceso de modernización de la gestión del gobierno municipal, si bien contribuye en promover el desarrollo local, no debe ser confundido con la necesidad de implementar un proceso estratégico de desarrollo interdisciplinario y no debe ser considerado como un objetivo en si mismo. En algunos casos, es posible observar que algunas autoridades locales, consideran erráticamente que con transferir al sector privado y a la comunidad la ejecución de determinados servicios públicos o la transferencia de empresas o industrias hasta el momento propiedad exclusiva del gobierno municipal, han cumplido simplemente con referirse a este proceso denominándolo como "fomento del desarrollo económico local".

AUTODESARROLLO CAMPESINO:

Cuando consideramos el tema del desarrollo económico local, no podemos ser ajenos a la importancia que reviste el área rural conjuntamente y por separado con el área urbana, como dos caras de la misma moneda. El desarrollo económico local en el área rural posee características muy diferentes a los procesos que se realizan en el área urbana. En el área rural el campesinado posee una cultura de trabajo, conserva tradiciones, y tiene una dimensión de espacio y tiempo muy diferente a la que se posee en la ciudad. La experiencia de trabajo en el área rural demuestra la importancia de impulsar procesos de auto-desarrollo, en el cual el campesino posea una amplia participación en la planificación, en la ejecución y en el control de las actividades que realiza el gobierno local en beneficio de su propio desarrollo económico. Con el fin de alcanzar un proceso de auto-desarrollo campesino, se debe realizar un apoyo directo a los aspectos económicos, organizativos, culturales y ecológicos, para que la familia campesina cubra sus necesidades básicas fundamentales, a través de su actividad económica, en primer lugar superando la falta de alimentación, vestimenta, vivienda, educación y salud. Este proceso debe contribuir a crear mecanismos de auto-subsistencia sostenibles en el tiempo y, a posteriori, los excedentes de

producción agropecuaria sirvan para incrementar los ingresos de la familia campesina. La actividad económica se origina en los excedentes de producción, los que se han destinado al trueque de productos, a la venta, al cumplimiento de compromisos de familiares como la educación, asistencia médica y otros.

El trabajo se debe llevar a cabo por medio de un esfuerzo conjunto con los campesinos, permitiendo que estos decidan su futuro bajo la premisa de la autogestión en sus diferentes actividades, para contribuir al auto-desarrollo. Para ello es muy importante poner énfasis en el fortalecimiento de la organización familiar comunitaria tradicional, a mejorar la gestión de la empresa familiar campesina, además de introducir infraestructura productiva nueva o asistencia técnica para su implementación en el campo agropecuario. La organización tradicional abarca aspectos muy diversos, como los culturales, religiosos, sociales y económicos.

Como consecuencia de lo expuesto, las líneas de acción para alcanzar el auto-desarrollo campesino se deben convertir en áreas efectivas de trabajo, como por ejemplo:

- Agua potable,
- Caminos,
- Fomento de la agricultura,
- Fomento de la ganadería,
- Diversificación de la producción agropecuaria,
- Transformación de la producción agropecuaria,
- Explotación y transformación de recursos naturales,
- Revalorización, legalización y estructuración de organizaciones de base.

Se debe así, procurar efectuar inversiones en micro-proyectos rurales que permitan recuperar la base productiva, por medio de inversiones en micro-riego e infraestructura agropecuaria, incrementar la producción alimenticia, pero en el marco de un concepto integral de desarrollo campesino, hasta llegar a optimizar la producción agropecuaria y mejorar la comercialización del excedente.

Se procura con estas medidas, estabilizar y mejorar la economía familiar campesina, apoyando la producción para generar una base alimentaria sostenible y producir excedentes para comercializar en el mercado. Se plantea para ello, que el campesino se haga cargo de su propio desarrollo, generando un proceso de auto-desarrollo participativo, a través de las organizaciones tradicionales ya existentes, que requieren ser fortalecidas para constituirse en el eje del proceso.

EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL

El gobierno municipal posee en la actualidad nuevas responsabilidades y funciones, producto del proceso de modernización y democratización del Estado, el cual se lleva adelante por intermedio de un vasto proceso de descentralización.

Responsabilidades del Gobierno Municipal:

Entre las nuevas responsabilidades del gobierno municipal, como promotor del desarrollo económico local se encuentran las siguientes:

- crear mecanismos efectivos de participación comunitaria, en la toma de decisiones que se reflejen prácticamente en la planificación, en la ejecución y en el control social de la gestión local,

- realizar un diagnóstico de la situación económica, social y financiera de la región, que permita identificar el potencial de inversión local, en recursos humanos, materiales y naturales,
- establecer un sistema de información sobre el proceso de desarrollo económico, tanto a la comunidad, las organizaciones no gubernamentales, instituciones de otras instancias del gobierno, como a los potenciales inversionistas nacionales y extranjeros,
- crear mecanismos de promoción del desarrollo económico local, bajo la responsabilidad del gobierno municipal, pero bajo una modalidad de ejecución descentralizada administrativa y financiera, con amplia autonomía de gestión que incluya a diversos sectores públicos y privados de la región,
- administrar en forma eficiente el uso del suelo y el ordenamiento territorial con el fin de facilitar la inversión privada en el establecimiento de nuevas empresas e industrias,
- desarrollar los mecanismos e instrumentos de trabajo que faciliten una dinámica de coordinación y concertación con otras instancias de gobierno, para la resolución de problemas y evitar la duplicidad de funciones existentes,
- administrar eficaz y eficientemente los recursos propios para realizar una mejor gestión, que motive a la comunidad y al sector de inversionistas privados interesados en desarrollarse en la región,
- elaborar las normas y reglamentos que faciliten el desarrollo económico por medio de incentivos y estímulos para la inversión,
- incentivar la creación de pequeñas y medianas empresas, con el fin de generar empleo y disminuir los efectos de la economía informal.

Funciones del Gobierno Municipal:

La función de promoción del desarrollo económico local en manos del gobierno municipal, implica poder beneficiar el desarrollo de la comunidad, a través de una acción directa para ampliar y facilitar y fomentar la inversión privada.

Con el fin de alcanzar este objetivo se pueden implementar diversos mecanismos de acción, entre los cuales se encuentra la creación de un centro u **Oficina de Promoción del Desarrollo**, empleando un equipo mínimo de profesionales, con carácter multidisciplinario, con autonomía de gestión administrativa y financiera, capaz de generar recursos propios para su funcionamiento y sostenimiento.

Esta oficina o centro de promoción del desarrollo debe funcionar en directa relación de coordinación con los restantes departamentos y direcciones existentes dentro de la estructura organizacional, aprovechar las economías de escala y las experiencias multidisciplinarias de los diferentes sectores de la institución. De esta manera se evitaría la generación de burocracias innecesarias y el incremento de personal con la consiguiente carga financiera que ello implicaría.

Entre las funciones más importantes que debe cumplir, se encuentran la planificación del desarrollo económico, la elaboración de un banco de datos para brindar información sobre el potencial de la región, la capacidad de obtención de recursos materiales y humanos calificados profesionalmente para incorporar a las empresas o industrias nuevas, el apoyo a la gestión de financiamiento a través del sector bancario y la comercialización en los mercados nacional e internacional.

En el proceso de planificación se debe contar con el apoyo directo de la comunidad, por medio de las organizaciones de base, las cuales deben intervenir en la elaboración del

diagnóstico y la priorización de sus necesidades, para luego contribuir en la formulación del Plan Operativo Municipal.

El proceso de fomento del desarrollo económico local no puede ser considerado en forma aislada de los requerimientos y necesidades regionales, por lo cual el centro u oficina de promoción debe actuar en forma directa en coordinación con los elementos regionales (departamentales) y con las demás instancias de gobierno y del sector privado involucrados en el tema del desarrollo, principalmente con otros centros de promoción en los municipios de la región en un futuro.

VENTAJAS COMPARATIVAS DEL GOBIERNO MUNICIPAL PARA ASUMIR LA FUNCION DE PROMOCION DEL DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

El gobierno municipal se encuentra mejor situado, cerca de las necesidades de la comunidad, para identificar, evaluar, apoyar y promover el desarrollo económico local.

Entre las diferentes ventajas con que cuenta el gobierno municipal se pueden destacar las siguientes:

Conoce y puede intervenir directamente en la difusión de ese conocimiento, en relación a las necesidades y potencialidades económicas de la región y del municipio, con el fin de mejorar el proceso de toma de decisiones para que se constituya en oportuna y efectiva.

Es responsable de la administración, desarrollo y mantenimiento de la infraestructura local, lo cual permite contribuir al fomento de la inversión privada.

Puede influir directamente sobre la participación de la comunidad y a la inversa beneficiarse de la influencia de la comunidad sobre el proceso de desarrollo, de acuerdo con las prioridades de inversión establecidas en los planes comunales de desarrollo y cada uno de sus proyectos específicos.

El gobierno municipal es el órgano de gobierno responsable de la elaboración e implementación de las normas y regulaciones locales que permiten facilitar el proceso de desarrollo económico.

El gobierno municipal se encuentra más cercano a las fuentes de información y es más apto para su difusión nivel local.

Los participantes de la gestión municipal son los propios miembros de la comunidad y son los más interesados en generar mecanismos de desarrollo local.

Los procesos de descentralización administrativa y participación popular han generado un mayor involucramiento de la comunidad y sus organizaciones, en el proceso de toma de decisiones y control social.

OBSTACULOS QUE ENFRENTA EL GOBIERNO MUNICIPAL PARA CONVERTIRSE EN UN PROMOTOR EFECTIVO DEL DESARROLLO LOCAL

Paralelamente a las ventajas existentes para considerar al gobierno municipal como un promotor del desarrollo económico local, existen una serie de obstáculos que dificultan el éxito de tal misión. Entre los principales obstáculos se pueden tomar en consideración los siguientes:

- Excesivo centralismo político del Estado,
- Falta de autonomía de gestión política, administrativa y financiera,
- Falta de recursos propios,
- Insuficiente participación comunitaria.

Estos conceptos, a guisa de ejemplo, son analizados a continuación en un trabajo especial reproducido aquí con fines de difusión cultural en el marco de los procesos de descentralización y participación popular. En este análisis se pone especial énfasis en cuales deben ser los mecanismos adecuados para generar un proceso de promoción del desarrollo económico local en forma sostenible y permanente que han sido aplicados dentro del contexto de la República de Bolivia.

INFLUENCIA DE LA DESCENTRALIZACION SOBRE EL ROL DEL GOBIERNO MUNICIPAL EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONOMICO

El aparato burocrático del Estado ha demostrado ser ineficiente, tanto para el manejo de la administración central como de las empresas públicas, por lo cual se requirió modificar su tamaño, reduciendo o eliminando sus áreas de injerencia económico-productiva, así como el personal perteneciente a la administración central, por medio de procesos de privatización de los servicios y obras públicas, la descentralización y/o desconcentración de funciones hacia los gobiernos regionales y locales.

Las reformas de orden político se han orientado a la creación o fortalecimiento de los gobiernos o autoridades regionales y locales, sustentados en nuevos sistemas de representación política y en una mayor participación comunitaria. Las reformas de orden político no pueden separarse de las reformas administrativas, por medio de las cuales se incide directamente en las competencias y funciones de los gobiernos descentralizados, a través de los sistemas de planificación y programación de la inversión pública, la prestación y administración de los servicios públicos, que influyen directamente en el desarrollo económico y social de la comunidad.

La sostenibilidad de los procesos de descentralización se encuentran directamente relacionados con la transferencia del poder político y financiero-administrativo, para generar un alto nivel de autonomía de gestión, en ambos campos de acción.

En la práctica, hemos observado que los procesos de transferencia se limitan en la mayoría de los países, al traspaso de nuevas responsabilidades y funciones a los gobiernos regionales y locales. Este proceso no ha contado con un adecuado análisis de la capacidad de gestión de estos niveles intermedios y locales de gobierno, que carecen por lo general, de los recursos financieros y humanos necesarios. Estos nuevos protagonistas del proceso de descentralización, requieren de un proceso sostenido y permanente de fortalecimiento institucional, desde el punto de vista organizacional, financiero y de recursos humanos, que contribuya a generar una administración moderna, basada sobre principios de autonomía, equidad, eficiencia y eficacia en su gestión.

Frente a esta situación, el gobierno central se ha encontrado ante una disyuntiva crítica, caracterizada en algunos casos por la falta de voluntad política de transferir el poder real hacia los otros niveles de gobierno, la carencia de recursos financieros para generar procesos de fortalecimiento institucional y el reducido tiempo aplicado a la implementación de los procesos de descentralización de manera que se constituyan en sostenibles y permanentes.

Los procesos de descentralización en algunos casos, conducen a que los mismos no sean posibles de llevar adelante en forma efectiva y se hayan convertido en meros procesos de

desconcentración o transferencia de la administración parcial de determinados servicios públicos.

Encontramos así, gobiernos municipales y administraciones del nivel intermedio, sin una capacidad real de generar recursos propios y de gestión administrativa, altamente dependientes de la transferencia de recursos del tesoro central, de los fondos de coparticipación de las instituciones de fomento del desarrollo. Se han creado sistemas de planificación de la inversión pública altamente centralizados y mecanismos de planificación participativa con la comunidad que no se cristalizan en el momento de su ejecución debido a una falta de coordinación interinstitucional e intereses políticos, que no coinciden con las prioridades establecidas por la comunidad.

Los procesos de descentralización se deben constituir en mecanismos sostenibles que contribuyan a la modernización del Estado, para ello se requiere en primer lugar, de la existencia de una conciencia real de que estos procesos son de largo plazo, que abarcan más de una generación, que deben ir acompañados de un deseo de transferencia efectiva del poder central hacia los otros niveles de gobierno, que los mismos deben contar con un adecuado proceso de fortalecimiento institucional y un alto nivel de autonomía de gestión, tanto política como administrativa y financiera.

Una vez que los procesos de descentralización se hayan consolidado, se podrá apreciar que el sistema de gobierno será menos frágil y más estable, permitiendo generar mecanismos más aptos de gobernabilidad de la sociedad, sustentados en una mayor participación social en el proceso de gobierno. Se reducirá entonces, la burocracia innecesaria y la ineficiencia del gobierno central, acompañada de una administración más eficiente de los recursos y el gasto público a nivel regional, ampliando la prestación de servicios básicos para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

El proceso de descentralización permitirá concomitantemente, reducir los niveles de conflicto social entre la comunidad y el gobierno central, debido a que los verdaderos responsables de la satisfacción de las necesidades básicas a través de la prestación de los servicios y la mejora en la calidad de los ya existentes. La prestación de servicios y la promoción del desarrollo económico local, no serán responsabilidad del gobierno central sino que lo será de la comunidad y las organizaciones elegidas por ésta, para gobernarlos y para controlar su gestión.

Con el fin de generar un proceso estable y sostenible de descentralización que permita la modernización del Estado, el gobierno central debe proporcionar el marco adecuado para promover el desarrollo económico, las normas y regulaciones que fomenten la inversión privada, establecer los mecanismos de redistribución del ingreso y controlar el proceso de planificación y ejecución de la inversión a nivel macro. Los gobiernos regionales y locales, se deben encargar de la administración y ejecución de sus funciones, en forma directa o a través del sector privado, quien deberá ser el principal suministrador de los servicios públicos, en su nombre. Para ello, se debe contar con los recursos humanos y financieros requeridos, en el marco de una administración autónoma eficiente y eficaz.

El rol de los gobiernos locales en el marco de la descentralización, como responsables de la administración del poder a nivel municipal, se enfrenta a la incapacidad de dar respuesta a las crecientes demandas de la población. En algunos casos, la causa ha sido la ausencia de legitimidad de los gobiernos locales, en otros ha sido la carencia de una adecuada capacidad de gestión debida a la falta de recursos humanos capacitados y a los recursos financieros necesarios. Otra de las causas ha sido la incapacidad de las autoridades de enfrentar los problemas reales de la comunidad, debido a que se han ocupado

principalmente de aquellas áreas de acción que pudieran satisfacer a sus necesidades políticas, proceso generalmente denominado "clientelismo político"

Frente a esta problemática, la solución más adecuada parecería ser la creación de mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación, toma de decisiones relacionadas con la gestión local y el control o fiscalización social sobre la gestión de las autoridades locales. Este proceso de participación genera canales de comunicación efectivos entre la ciudadanía y sus autoridades representativas.

Por otra parte, la autonomía de gestión debe ser acompañada de una adecuada autonomía financiera, para lo cual el gobierno local debe contar con los mecanismos adecuados de generación de ingresos propios y depender en forma mínima de las transferencias del gobierno central. El gobierno central y las entidades de fomento del desarrollo a nivel nacional, imponen diferentes condicionamientos para la transferencia de recursos que limitan la capacidad de decisión sobre el destino de la inversión pública local. En principio, dicho condicionamiento encarado como parte de un proceso de corto y mediano plazo resulta necesario cuando se trata de orientar la gestión de aquellos gobiernos locales pequeños con una estructura institucional débil y recursos propios muy limitados debido a sus características intrínsecas de carácter económico, geográfico, histórico, social y cultural. En los restantes casos, este condicionamiento se convierte en una fuerte limitante para la generación de un proceso efectivo de descentralización en favor del nivel local.

Las competencias transferidas a los gobiernos locales constituye un factor clave para convertirlos en actores efectivos del desarrollo económico local, de la educación, de la salud, de la seguridad social, de la protección del medio ambiente, del ordenamiento territorial, del desarrollo de la infraestructura para obras públicas y la planificación integral.

Con el fin que el proceso de descentralización se constituya en sostenible y permanente en el tiempo, la transferencia de las competencias debe ser gradual y progresiva, acompañada de la transferencia de poderes, de las responsabilidades y de los recursos humanos y financieros adecuados. La asistencia técnica y la capacitación a través del trabajo práctico cotidiano, es un factor clave que debe permitir realizar un programa de fortalecimiento institucional, que sienta las bases para que las entidades territoriales, puedan realizar una gestión acorde con el proceso de descentralización.

Se llegará de esta manera, a asegurar una capacidad de toma de decisiones y de respuesta adecuadas con las demandas de la comunidad, especialmente cuando se trata de ciudades intermedias y pequeñas.

Es importante resaltar, para finalizar, que se requiere de un sistema de comunicación y de relacionamiento interinstitucional, en función a los diferentes niveles de gobierno entre sí y con las instituciones sectoriales responsables de ejecutar, en forma descentralizada las políticas nacionales y territoriales, para lograr que el proceso de descentralización sea sostenible y permanente. Es necesario reconocer que el proceso es sumamente complejo y de largo alcance por lo cual requiere tomar medidas acordes con este desafío.

MARCO CONCEPTUAL GENERAL SOBRE UN PROGRAMA DE DESARROLLO DE INCUBADORAS EMPRESARIALES: INDUSTRIALES Y COMERCIALES

Las **INCUBADORAS EMPRESARIALES** son un apoyo a la organización que promueven la inversión privada y brindan la oportunidad de desarrollar ideas tecnológicas y establecer nuevas empresas en el plano industrial y comercial.

