



Evento organizado en el marco de colaboración entre CONDESAN – InfoAndina y ASOCAM

Promoción del Desarrollo Económico Rural Aprendiendo de la realidad municipal boliviana

Resumen de algunas lecciones aprendidas de la sistematización del trabajo municipal del proyecto PADER 1999-2002

DOCUMENTO BORRADOR DE TRABAJO
EQUIPO PADER

pader-jz@entelnet.bo

www.municipio-productivo-pader.com

Índice

INTRODUCCIÓN

DEFINICIÓN OPERATIVA DE MUNICIPIO PRODUCTIVO

MEDIDAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA EJECUTADAS Y SUS IMPACTOS

ALGUNAS LECCIONES RESPECTO AL ROL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA PROMOCIÓN ECONÓMICA

INTRODUCCIÓN

El presente documento es un primer documento de trabajo acerca de las lecciones aprendidas del trabajo desarrollado por el proyecto PADER (Promoción al Desarrollo Económico Rural), fruto de la sistematización de nueve experiencias municipales en Bolivia que utilizaron esta propuesta.

El proyecto PADER (Promoción Al Desarrollo Económico Rural) es un Proyecto de Asistencia Técnica no Financiera, del gobierno de Bolivia con financiamiento de la cooperación suiza.

DEFINICIÓN OPERATIVA DE MUNICIPIO PRODUCTIVO

1. ANTECEDENTES

Un objetivo de política pública es la mejora de la calidad de vida de la población a través de la mejora de su nivel de ingresos y de su acceso a empleo remunerado. Si bien se han experimentado muchas formas para lograr este objetivo, desde las reformas estructurales que vivió el país desde mediados de la década de los ochenta, se apuesta por el sector privado para poder lograr este objetivo público.

Esto nos lleva a considerar dos aspectos: los objetivos privados (generar ganancias) y los objetivos públicos (generar empleo e ingresos) pueden ser a veces contrapuestos. A veces, si queremos lograr uno no podremos lograr el otro. El proceso de concertación necesario para la

construcción del Municipio Productivo debe tomar en cuenta esta contradicción y lograr acuerdos entre actores públicos y privados para poder alcanzar **ambos** objetivos. La experiencia a nivel municipal nos ha demostrado que esto es posible, aunque requiere trabajo.

La promoción del desarrollo económico es principalmente una responsabilidad del sector público, pero el desarrollo económico (entendido éste como la consolidación de inversiones privadas generadoras de empleo e ingresos) es principalmente una responsabilidad del sector privado que, buscando ganancias, invierte en el territorio de un municipio. Estas inversiones nacen de la visión de desarrollo que tenga el sector privado y no pueden ser forzados por el sector público. Serán más sostenibles en la medida que el sector público brinde buenas condiciones para su desarrollo, siempre y cuando cumplan con el objetivo público de generar empleo e ingresos para la población.

2 La Promoción Económica y el Municipio Productivo¹

2.1 Promoción Económica

La Promoción Económica es una acción planificada y ejecutada por el Estado, en concertación con los agentes económicos privados, y que está destinada a aumentar las inversiones privadas y hacerlas sostenibles en una región o sector de la economía.

La Promoción Económica puede ser nacional, departamental o municipal. A nivel municipal y local, el resultado de una política pública de promoción económica puede ser un "Municipio Productivo".

2.2 Municipio Productivo²

Municipio Productivo es aquel municipio cuyos ciudadanos y ciudadanas tienen mayores posibilidades de obtener empleos dignos e ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades. Esta mejora en el nivel y calidad de vida se relaciona directamente con el aumento de las inversiones privadas que aprovechan el potencial del municipio y las oportunidades del mercado.

¿Para qué se busca lograr un Municipio Productivo?

Un Municipio Productivo pretende atraer inversiones privadas y crea las condiciones adecuadas para que esas inversiones generen empleos e ingresos para la población. Inicia así el círculo virtuoso del Desarrollo Económico Local.

¿Cómo atraer las inversiones privadas?

Para atraer estas inversiones privadas y lograr que permanezcan en el municipio, es necesario que los actores del sector público y los del sector privado concerten una **Agenda de Responsabilidad Compartida para la Promoción Económica Municipal**. Esta Agenda orienta la complementariedad entre la inversión pública y la privada y busca la implementación de la Visión Compartida del Desarrollo Económico Municipal.

Esta Agenda es el principal instrumento para la Promoción Económica Municipal porque define la ejecución, el seguimiento, los responsables, los montos y la evaluación de todas las actividades concertadas entre los actores públicos y privados del municipio.

¿Cómo lograr esta Agenda?

¹ Propuesta desarrollada por el proyecto PADER

² Ver también el gráfico adjunto de la Definición Operativa del Municipio Productivo

Para que los actores públicos y privados de un municipio logren generar esta Agenda de Responsabilidad Compartida, es necesario que previamente exista:

▪ **una visión compartida del desarrollo económico municipal.**

Esta visión compartida entre actores públicos y privados, surge de la identificación conjunta de la vocación económica del municipio y de los rubros que tienen mayor potencialidad para el desarrollo económico. Es un acuerdo amplio y consensuado sobre las actividades privadas que tienen futuro en el municipio y las responsabilidades que tiene el gobierno municipal para promoverlas. No debe limitarse a un solo rubro, aún si existiese un rubro prioritario.

▪ **un espacio permanente de concertación público-privada (Directorio Local de Promoción Económica-DILPE).**

Si queremos que los actores públicos y privados inviertan de forma conjunta, el primer paso es que se conozcan. Un espacio permanente de concertación público-privada permite relacionar a los actores públicos con los actores del sector privado. En este espacio no sólo participan las instituciones asentadas en el municipio, sino también las de nivel departamental y nacional. La Concertación público-privada es un proceso de deliberación entre partes que conduce a acuerdos voluntarios y al establecimiento de límites a las diferencias entre actores con intereses diversos. Este proceso de concertación tiene como resultado la Agenda de Responsabilidad Compartida, y facilita el logro de los demás puntos (la Visión Compartida, el Rol Promotor del Gobierno Municipal, etc.).

▪ **un acuerdo entre el conjunto de los actores activos en el municipio sobre los cinco roles del gobierno municipal promotor, a saber:**

1. el gobierno municipal promueve el desarrollo económico del municipio y no interfiere negativamente en él.
2. el gobierno municipal promueve la articulación y coordinación de los actores impulsando procesos de concertación.
3. el gobierno municipal promueve la instalación de servicios y facilita el acceso a los mismos.
4. el gobierno municipal promueve el uso racional, la regulación y la protección del suelo y los recursos naturales.
5. el gobierno municipal impulsa la equidad de género en el marco de la promoción económica.

▪ **un gobierno municipal con capacidad de gestión y de administración para llevar adelante sus cinco roles promotores.**

Esto no implica solamente el que el gobierno municipal cuente con una adecuada organización administrativa e instrumentos para implementar, por ejemplo un Plan de Uso de Suelos; sino que implica también que el Concejo Municipal se dote de una organización adecuada como, por ejemplo, una Unidad de Promoción Económica Municipal -UPEM.

La capacidad de gestión implica también que el Alcalde, el Concejo y la administración municipal tengan relaciones fluidas.

▪ **un reconocimiento del rol fundamental que desempeñan los agentes económicos privados en el desarrollo económico.**

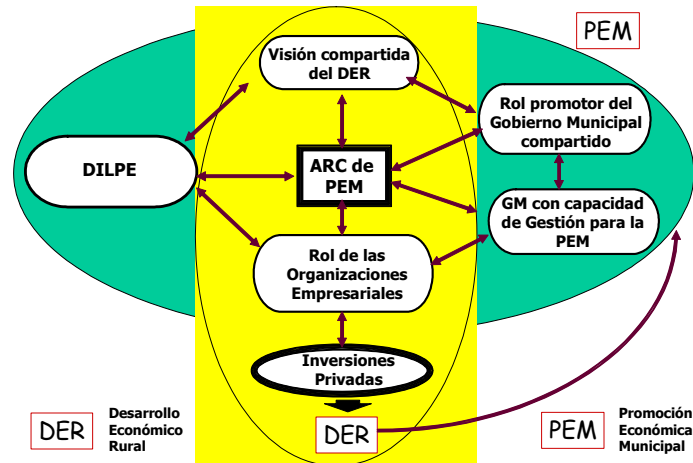
Los agentes económicos privados y sus organizaciones son los que invierten y generan sostenibilidad económica para el desarrollo. Es particularmente importante que los pequeños productores asentados en un municipio generen ingresos adicionales. Para ello, es necesario que se organicen. Existen tres maneras para potenciar una organización económica/empresarial:

- Atender las necesidades internas de estas organizaciones a través de servicios específicos de apoyo.
- Establecer en el municipio un entorno que incentive el desarrollo de las capacidades de innovación de estos actores.
- Promover que las instituciones públicas y de las ONGs establezcan relaciones con las organizaciones económico/empresariales.

Cuando estos elementos existen, es posible generar una **Agenda de Responsabilidad Compartida** que establezca las acciones y las responsabilidades para promover el desarrollo municipal, brindando las condiciones para el establecimiento de nuevas inversiones privadas en el municipio. De esa manera se construye el Municipio Productivo.

La cronología para la construcción de un Municipio Productivo depende de la situación de cada municipio. A veces se tienen mejores condiciones para comenzar fortaleciendo el gobierno municipal, otras veces las oportunidades pueden venir de las organizaciones de los agentes económicos privados. Pero, el final de los procesos debe desembocar en el establecimiento de la Agenda de Responsabilidad Compartida para la construcción del Municipio Productivo.

Definición Operativa de Municipio Productivo



La Agenda de Responsabilidad Compartida público-privada concretiza la implementación de una política pública a nivel local de Promoción Económica Municipal que busca crear las condiciones para que los actores privados inviertan en el municipio y generen así un círculo virtuoso del desarrollo económico.

MEDIDAS DE PEM EJECUTADAS Y SUS IMPACTOS

SAN BENITO

Medidas ejecutadas

1. Consolidación de algunas asociaciones de productores durazneros
2. Creación y conformación de la Cámara de Fruticultores.
3. Organización del Comité de Certificación del Durazno de San Benito.
4. Instalación de proveedores de bienes y servicios (Proyecto ARCON-Arbol Controlado)
5. Organización y realización de las 9na. y 10ma. ferias del Durazno

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 387.000

Gestión 2001: Bs 1.111.000

Gestión 2002: Bs 949.000

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 166 % (promedio)

Impactos esperados

1. Productores están fortalecidos y tienen capacidad de negociación.
2. Demanda creciente de productos certificados (durazno de San Benito)

Impactos no esperados

1. Fracaso del proyecto productivo que debía ser presentado ante FPS

GUANAY

1. Por decisión de cinco actores, a) el Gobierno Municipal facilita la instalación de la financiera Fades; b) los productores retoman la producción de té; c) Fades otorga créditos a bajos intereses; d) Hansa compra té en bruto a los productores y facilita en mejora de caminos. e) ONG CETHA vende insumos a productores.
2. En agosto de 2002 se realiza un Taller de Promoción Económica destinado a productores agropecuarios

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 2.376.000

Gestión 2001: Bs 3.300.000

Gestión 2002: Bs 4.618.880

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 39 % (promedio)

Impactos esperados

1. Se produce té entre 1999 y 2001.
2. Reactivación económica por la producción de té.
3. Ganancias de la empresa Hansa por la producción de té. Tdos ganan hasta el momento de la quiebra: Hansa invierte y obtiene ganancias por su producción de té envasado; CETHA vende insumos; productores de té tienen ingresos por venta de té en bruto; Fades coloca créditos; GM facilita estas actividades y genera empleo e ingresos para el Municipio.

Impactos no esperados

1. Cierre de la planta y la suspensión de la producción de té. Todos pierden: Hansa deja de invertir y ya no tiene ganancias por producir té envasado; CETHA ya no vende insumos; productores de té dejan de tener ingresos por venta de té en bruto; Fades debe reprogramar los créditos otorgados; GM deja de facilitar y de genera empleo e ingresos para el Municipio.

COROICO

1. Funcionamiento de la Unidad de Municipio Productivo con un técnico expresamente contratado.

2. Funcionamiento del DILPE-C
3. Realización del IV festival de café
4. Realización de la Feria de racacha
5. Realización de la 1° Expoferia de Promoción al Turismo Coroico 2002.
6. Realización de las Jornadas Turísticas
7. Viaje de intercambio de experiencias a Guatemala de funcionarios públicos y privados.
8. Ingreso y desembolsos de MAPA por un total de \$us. 5.000.000

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 253.177

Gestión 2001: Bs 359.000

Gestión 2002: Bs 1.766.000

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 316 % (promedio)

Impactos esperados

Los actores privados tienen capacidad de concertar con el GM y con programas de cooperación externa.

Impactos no esperados

Aumento genérico en el flujo de turistas y en la mejora de la oferta de servicios hoteleros.

TARATA

1. Realización de ferias mensuales turístico-productivas.
2. Presupuesto para acciones de promoción económica ene. POA reformulado de 2002.
3. Capacitación empresarial a organizaciones productivas y productores independientes.
4. Restauración del casco viejo de la ciudad y de las áreas turísticas.

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 497.600

Gestión 2001: Bs - - -

Gestión 2002: Bs 409.854

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 0,55 % (promedio)

Impactos no esperados

1. Nuevas inversiones en Turismo y Gastronomía
2. Aumento de ingresos propios del Gobierno Municipal en un 300 % entre 2000 y 2002 por mayor actividad económica.
3. No se reformuló el PDM por intereses personales

PUNATA

1. Realización de cuatro ferias de leche y sus derivados.
2. Concurso inter-comunal de derivados de la leche.
3. Organización de los productores alrededor de OPLP y aprobación de estatutos.
4. Realización con ordenanza municipal del Censo Pecuario 2002.
5. Se ejecutaron inversiones públicas por Bs 50.000 utilizadas en campañas contra la fiebre aftosa y el financiamiento de cuatro proyectos: 1) Manejo de forrajes, 2) Manejo de hato lechero, 3) Gestión empresarial y 4) Censo pecuario.

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 490.000

Gestión 2001: Bs 1.645.300

Gestión 2002: Bs 2.800.600

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 354 % (promedio)

Impactos esperados

Durante el período 2000-2002 se realizaron inversiones públicas por Bs 50.000 que se utilizaron en campañas contra la fiebre aftosa y el financiamiento de cuatro proyectos: 1) Manejo de forrajes, 2) Manejo de hato lechero, 3) Gestión empresarial y 4) Censo pecuario.

Impactos no esperados

Establecimiento de empresas privadas de servicios para productores (alianza entre privados).

CARANAVI

1. El V Festival del Café
2. Taller de priorización de proyectos productivos y elaboración de perfiles de proyectos económico-productivos

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 800.000

Gestión 2001: Bs 1.272.684

Gestión 2002: Bs 1.954.555

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 99 % (promedio)

Impactos no esperados

Intensa y creciente actividad económica productiva (agropecuaria) y de servicios (transporte, servicios) pese a ausencia de procesos de concertación.

MONTEAGUDO

1. Se creó la Unidad de Desarrollo Económico Municipal-UDEM
2. Realización de la "rueda de negocios"
3. Bonos de capacitación con FOMEM
4. Plan Operativo para identificar demandas, formular propuestas, elaborar presupuesto, incorporar al POA
5. Capacitación Técnica en Procesamiento Agroindustrial, Elaboración de Proyectos, Comercialización de OECAS
6. Programa Municipal de fortalecimiento y creación de asociaciones (artesanales y agropecuarios)
7. Realización de Ferias y Exposiciones promocionales
8. Talleres de capacitación FODA con todas las Asociaciones
9. Capacitación Técnicos y Profesionales en Elaboración de Proyectos
10. Difusión de material informativo (DILPE, OECAS, EDEM)

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 5.203.245

Gestión 2001: Bs 9.807.960

Gestión 2002: Bs 5.767.136

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 45 % (promedio)

Impactos esperados

1. 700 personas capacitadas con capacitación técnica
2. Gastos del Gobierno Municipal en Promoción Económica por \$us 15.000
3. Entre 1999 y el 2002 se identificaron nuevas inversiones privadas por el orden de \$us. 250.000:
4. Centro Procesamiento Granos FEDEAGRO
5. Hotel Quebracho, Balneario Heredia, Cabaña Porcinos, Industrias derivados Cítricos.
6. Estudios elaborados en el GM con apoyo de otras instituciones, incluido Pader identifican inversiones de apoyo a la producción por \$us 600.000 (área industria, acopio y procesamiento de ají, área de exposiciones.

7. Cuatro empresas concretan inversiones por un total de \$us 225.000 con apoyo de PRO RURAL, mediante co-financiamiento de riesgo compartido: PRORURAL 38%, Empresas 62%:
8. Cabaña porcinos, Cerámica Roja, Postes de madera, Provisión agregados.

Impactos no esperados

1. Instalación de diversos programas nuevos institucionales para el DEM-GTZ, post cosecha, DED, FTDA-Valles y Chaco.
2. Generación de iniciativas asociativas urbanas (servicios)

MUYUPAMPA

1. Cuatro profesionales del GM participaron del curso semi presencial de elaboración de proyectos productivos en Monteagudo.
2. En convenio con SNV se desarrolló el curso para líderes "Fortaleciéndonos como OECAs".
3. En coordinación con el Instituto de Tecnología de Alimentos (ITA) Se promovió un curso sobre elaboración de quesos variables.
4. Los dos proyectos aprobados por la FDTA Chaco (maíz y ají) recibirán un financiamiento de alrededor de \$us.210.000 con un aporte local del 15% (GM y productores)
5. Provisión de 50 vaquillas y asistencia para APROSELC por parte de K' de Oro.
6. La asociación APPAS instaló un proyecto avícola con 5.000 pollitos BB para mercados cercanos a Muyupampa. La iniciativa y financiamiento fue exclusiva de la asociación.
7. Las inversiones privadas entre el año 2001 y 2003 fueron del orden de \$us.100.000. Granja avícola, Proyecto Lechero, Servicios de insumos
8. Con apoyo de PAER-Danida se facilitó y obtuvo la personería jurídicas para las asociaciones señaladas

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2000: Bs 63.021

Gestión 2001: Bs 181.250

Gestión 2002: Bs 1.323.823

Aumento entre gestiones 2000 a 2002: 409v % (promedio)

Impactos esperados y no esperados

1. Las inversiones privadas entre el año 2001 y 2003 fueron del orden de \$us.100.000.
2. Con apoyo de PAER-Danida se facilitó la obtención de personería jurídicas para varias organizaciones productivas
3. El proceso de concertación P-P funciona en base a una agenda concertada entre todos los actores
4. Con financiamiento GTZ se desarrolló el estudio de la Cadena de Valor del Maní
5. La ARC de la CdV de la Semilla de maíz asigna acciones concretas a las entidades involucradas

GUAQUI

1. GM comienza a empoderar y reconocer rol de los productores privados.
2. Existe una política de sanidad animal a nivel municipal y se asigna recursos para ello.
3. La política de sanidad animal

Presupuesto para Promoción al Desarrollo Económico Rural, según POA

Gestión 2002: Bs 43.000

Impactos esperados y no esperados

1. El Gobierno Municipal hizo una zonificación del municipio que otorga visión de potencialidades y limitaciones productivas.

ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

Lecciones Generales Aprendidas

Los actores locales (públicos y privados), a pesar de todos los problemas y limitaciones que enfrentan en la realidad municipal boliviana, son capaces de definir y ejecutar medidas de PE

La calidad de las relaciones entre los actores locales es el principal factor del éxito o fracaso de estas medidas, ya que no todo es dinero en la PEM. No se precisa necesariamente recursos económicos financieros para definir y ejecutar medidas de PE. Lo indispensable es colaboración, confianza entre los actores que desemboca en alianzas ganar-ganar.

La gobernabilidad es un factor vital que influye a la hora de definir e implementar medidas de PEM.

Sin embargo, nunca los logros son definitivos. Siempre puede haber retrocesos. es un aprendizaje colectivo y un proceso iterativo. No hay que olvidar que la PEM es una innovación institucional y política, por lo que puede generar dudas, temores, rechazos. En esas condiciones pocos actores locales se comprometieron completamente a implementar una política pública de Promoción Económica o de construcción del "Municipio Productivo"

La escasez de RRFF del GM destinados a la PE, genera conflictos entre los AEPs y ante el GM para la asignación de estos RR municipales.

Con relación a los actores

Con relación a los gobiernos municipales (GM):

Un GM comprometido con el proceso facilita la definición y ejecución de medidas de promoción económica,

Sin embargo, el contar con una voluntad política clara del GM aún en alianzas con algunos actores privados no es suficiente para ejecutar medidas de PE, si otros actores privados y/o sociales del municipio cuestionan estas medidas (existen costos políticos que hay que tomar en cuenta a la hora de definir medidas de PE)

El proceso puede arrancar bien con un alcalde proactivo, pero para que sea efectivo, (es decir que lo concertado sea ejecutado) es necesario que el Concejo Municipal esté convencido y se apropie de la propuesta.

Los gobiernos municipales han tenido un instrumento en la Ley del Diálogo Nacional para poder desarrollar actividades de promoción a actividades del sector privado. Cabe mencionar que la Ley del Diálogo Nacional ha sido un marco favorable para el desarrollo de la propuesta a partir de aspectos como los siguientes:

- Reconocimiento de Agentes Económicos Privados
- Competencias más claras para Gobiernos Municipales en el tema de Promoción del Desarrollo
- Representación de organizaciones económicas (CODEPES)

- Tarjeta Empresarial
- Define la política nacional de compensación
- Más recursos para los municipios (HIPC II) en función de criterios de pobreza

Con relación a los agentes económicos privados:

Agentes económicos privados preactivos facilitaron el arranque del proceso y la definición de medidas de PE.

Contrabalancearon la posible inestabilidad política del municipio y/o la falta de voluntad política para la ejecución de medidas de PE;

Aunque también crearon desequilibrios internos entre los mismos AEPs (Punata y lecheros), lo que generó problemas de gobernabilidad al GM al impedir la ejecución de medidas de PE (Guaqui: Comunarios y lecheros)

Los actores de la Participación Popular:

Los otros actores locales involucrados, como ser Comités de Vigilancia, organizaciones sindicales y partidos políticos, si bien no son actores económico-productivos, son vitales para poder concertar y dar legitimidad a la definición, aprobación y ejecución de medidas de PEM

Los actores externos

Otros actores externos (ONGs, programas de desarrollo rural, etc.) facilitan el proceso a través de cofinanciamiento de algunas medidas, conocimiento del área, capacidad técnica, etc.

A veces también ha ocurrido que estos actores externos subestiman las capacidades locales para desarrollar estas medidas, y prefieren ejecutarlas ellos solos

Con relación a las Relaciones entre los Actores

- Las alianzas del GM con otros actores locales, son indispensables para la definición, concertación y ejecución de medida de PE.
- Cada vez es más difícil que el sector público actúe de forma unilateral
- Y cada vez es más difícil que una iniciativa externa actúe de forma unilateral, aislada.
- La concertación de medidas de PE es un pasaje obligado para que sean aprobados políticamente por el GM y luego para poder ejecutarlas de forma eficaz. La concertación tiene que tomar en cuenta aspectos como: la legitimidad (entre quienes concertar), la claridad de los acuerdos (que se acordó), la formalización de los acuerdos (el compromiso de las partes) para poder tener la ratificación del GM y las otras entidades implicadas
- La concertación de medidas de PE no es solamente concertación pública privada (GM-Productores), sino también y a veces más importante es concertación privada privada, donde se distingue dos niveles:
 - 1) entre productores privados; sector turístico y productores agropecuarios en Coroico
 - 2) entre productores y otros actores de la sociedad civil; lecheros y comunarios en Guaqui
- Sin embargo, la concertación tiene sus límites
 - si no se han tomado en cuenta temas de contexto (sobre todo condiciones de mercado) se pueden concertar medidas equivocadas de PE (Te en Guanay)
 - Es difícil llegar a acuerdos sobre medidas de apoyo a actividades muy innovadoras, a causa del desconocimiento y rechazo que tiene en la población

- y a pesar de poder ser una gran fuente de desarrollo económico local (Hotel de sal)
- Límites legales

Con relación a los resultados que se logran con la implementación de medidas de PEM:

- Los actores locales, gracias a la concertación existente entre ellos, atraen otras iniciativas o apalancan inversiones ya sea a través de la ejecución de medidas de PEM o por las inversiones privadas realizadas gracias a la PEM.
- La escala municipal en Bolivia es el nivel pertinente e indispensable para la generación de medidas de Promoción Económica que beneficien a AEP, y en particular a l@s pequeñ@s productor@s.