



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

Facultad de Estudios para Graduados
Maestría en Política Económica Internacional

**Apoyo de los Organismos de Cooperación
Internacional a los programas de desarrollo local
-El caso de la GTZ en municipios de Bolivia-**

N° 85

Raul O. Benítez

Director de tesis: PHD Patricio Millán

Departamento de Investigaciones
Diciembre 2013

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
email: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

Índice

Introducción	5
Capítulo 1	
La GTZ y el Proyecto “Acceso al Mercado de Crédito y Capital para la Inversión Municipal en Proyectos Estratégicos” realizado en los municipios de Tarija y Sucre – Bolivia.	8
1.1. Diseño del modelo de intervención utilizado.....	8
a. Componentes político - administrativos	8
b. Componentes requeridos por la GTZ.....	9
c. Componentes diseñados desde las particularidades locales.....	9
1.2. La Ejecución del Proyecto.....	11
1.2.1. La ejecución del Proyecto en Tarija	11
1.2.1.a. Diagnóstico y detección de áreas sujetas a mejora en Tarija	11
1.2.1.b. Diseño y ejecución de acciones. Mejoras obtenidas en Tarija	12
1.2.2. La ejecución del Proyecto en Sucre	15
1.2.2.a. Diagnóstico y detección de áreas sujetas a mejora en Sucre.....	15
1.2.2.b. Diseño y ejecución de acciones. Mejoras obtenidas en Sucre	16
1.3. Conclusiones del capítulo	18
Capítulo 2	
Los Organismos de Cooperación Internacional (OCI), el desarrollo económico y los gobiernos subnacionales	19
2.1. El Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas	19
2.1.a. El Banco Mundial y el Desarrollo Económico	19
2.1.b. Desarrollo Económico Local y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	20
2.1.c. Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	20
2.2. OCI que no pertenecen al sistema de Naciones Unidas.	21
2.2.a. La Cooperación Técnica Alemana - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.....	21
2.2.b. El Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).....	21
2.3. Conclusiones del capítulo	22
Capítulo 3	
Los gobiernos locales como actores de desarrollo	23
3.1. La Perspectiva Neoclásica en las Teorías del Crecimiento Económico.....	23
3.2. Desarrollo Endógeno	24
3.3. Desarrollo Económico Local como ‘Proceso’	25
3.4. Desarrollo regional	25
3.5. Desarrollo descentralizado.....	25
3.6. La Perspectiva desde los Fundamentos Microeconómicos	26
3.7. Conclusiones a las Teorías de Desarrollo Económico	26
Capítulo 4	
Aporte de la perspectiva cultural a la comprensión de los procesos de desarrollo	28
4.1. Aspectos culturales	28
4.2. Digresión 1: Historia cotidiana de los países en desarrollo	28
4.3. La globalización y las reformas.....	29
4.4. Digresión 2: Historias del mundo globalizado	29
4.5. Aspectos sorprendentes del capitalismo.....	30
4.6. Reflexiones finales acerca del presente capítulo	30
Capítulo 5	
Las asimetrías de información y el impacto de las estrategias de diferenciación	32
5.1. Los problemas de información en la economía.....	32
5.1.1. La inversión en un contexto de información incompleta	33
5.2. El apoyo de los OCI como reductor de la asimetría en la información.....	36
5.3. Comentarios finales.....	38

Conclusiones	40
Bibliografía.....	41

Introducción

Buena parte de los esfuerzos que realizan los países en desarrollo se orientan a la búsqueda de apoyos y condiciones para crecer, robustecer sus economías y desarrollarse, pues la carencia de estos factores los condena a bajos niveles de vida y elevados índices de pobreza.

La inversión juega un papel clave. Sin inversión, la interrelación productiva no se puede profundizar, la obsolescencia se torna una amenaza, el emprendedorismo queda muy limitado, se comprometen las posibilidades de crecimiento y se dificulta lograr un desarrollo sostenible.

La inversión es un flujo de capital que responde a distintos incentivos. La tasa de ganancia de los proyectos de inversión que constituyen este flujo es un aliciente muy importante; pero existen otros estímulos, entre los que se cuentan aquellos que dependen de la conducta de las distintas administraciones estatales. En este entendimiento, se aconseja que los Estados generen un ambiente favorable para atraer inversiones y para que éstas puedan desenvolverse.

La generación de un ámbito favorable para la atracción y el desarrollo de las inversiones no son sucesos aislados o casos fortuitos de aciertos transitorios de política económica, es un proceso institucionalizado que requiere una constante corrección de políticas y la remoción de obstáculos que impidan la atracción del flujo y desenvolvimiento de las inversiones.

En América Latina, parte de las responsabilidades del desarrollo se ha trasladado al sector subnacional o local (provincias, regiones, estados, departamentos, municipios, etc.) y, si bien no todos los condicionantes del desarrollo dependen de estas jurisdicciones, es conveniente que ellas generen un ámbito propicio para la atracción y desenvolvimiento de las inversiones, ya que tienen en sus manos importantes factores que las modelan y estimulan.

Se podría ejemplificar, señalando que las jurisdicciones locales tienen incumbencia sobre la seguridad de los derechos de propiedad, sobre normas y regulaciones que inciden en el funcionamiento de la economía, aspectos tributarios, provisión de infraestructura económica y social básica, etc. También la credibilidad y previsibilidad de las políticas públicas subnacionales y la transparencia en la gestión, juegan un papel en el clima de inversión.

El mal desempeño de un gobierno local en estas funciones puede incrementar los costos para las empresas y hacer que se desestimen oportunidades de inversión, con la consiguiente pérdida de chances de empleo y bienestar.

Debe asumirse que la función de promover el crecimiento y desarrollo es una tarea compleja. En muchos de los más de 17.000 gobiernos locales de Latinoamérica, la falta de recursos técnicos, humanos, financieros y legales para atender las crecientes demandas y presiones económicas, sociales y medioambientales lleva a descuidar el establecimiento de condiciones apropiadas para la atracción y el progreso de las inversiones.

En este contexto, la oferta privada de inversión se restringe y se orienta hacia las ciudades más grandes y ricas, que cuentan con mejor reputación para atraerla, con lo cual se amplía la brecha entre las ciudades ricas y las pobres.

Los distintos Organismos de Cooperación Internacional (OCI) que tienen por mandato coadyuvar a resolver problemas vinculados al desarrollo (sean a nivel mundial, regional, de países o de jurisdicciones subnacionales y a los cuales se limita el análisis y conclusiones) se convierten en actores relevantes en tanto cuentan con un potencial técnico y financiero y un poder convocante, generador de consensos y, también, disciplinante.

El rol que juegan los OCI en una jurisdicción local es importante, tanto por traer a la agenda de ésta temas relevantes, como por los recursos que puede movilizar en torno de tales temas.

El trabajo con los gobiernos locales conlleva un desafío adicional. Por lo general, los OCI han trabajado con un número reducido de gobiernos nacionales más algunos subnacionales, en proyectos de cierta complejidad, largos plazos de diseño e implementación y altos costos monitoreo y evaluación. Este esquema es difícil de aplicar para atender a la agenda de desarrollo de muchas localidades latinoamericanas, con problemas de índole variada, que demandan inversiones monetarias relativamente bajas, pero requieren de un intenso trabajo de campo por períodos prolongados. El desafío para los OCI es que los costos que demandan sus procedimientos internos sean adecuados a los requerimientos del trabajo a realizar en la jurisdicción local.

Un caso interesante de análisis es el "Proyecto de Acceso al Mercado de Crédito y Capital" que la agencia de cooperación alemana para el desarrollo sostenible, *Deutsche Gesellschaft für Technische*

Zusammenarbeit GmbH (GTZ – hoy GIZ “*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH*) llevó adelante durante los años 2004 y 2005 en los municipios de Tarija y Sucre, del Estado de Bolivia (hoy Estado Plurinacional de Bolivia), enmarcado en el “Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha Contra la Pobreza”.

Este proyecto enfatizaba la generación de condiciones básicas para la creación de un mejor clima de inversión de las jurisdicciones participantes y presentó un enfoque novedoso y práctico de cómo un OCI puede promover el desarrollo económico en la región.

Cabe mencionar que el autor de la presente tesis “Apoyo de los Organismos de Cooperación Internacional a los programas de desarrollo local – El caso de la GTZ en municipios de Bolivia” participó del *staff* de trabajo del proyecto y fue el responsable técnico de la toma de decisiones en relación al diseño de estrategias de intervención; ello lo convierte en un participante con acceso a información privilegiada, a la cual se le suma la proveniente de los informes, recomendaciones, análisis y reportes confeccionados durante el curso del proyecto.

El Objetivo de Conocimiento de esta tesis tiende a fundamentar la hipótesis, que aparece formulada en los siguientes términos: “Resulta posible el establecimiento de alianzas estratégicas entre los Organismos de Cooperación Internacional y los gobiernos subnacionales para implementar acciones costo eficientes que conduzcan a que los segundos logren estadios de desarrollos más altos. Particularmente, los OCI pueden colaborar a que los gobiernos locales desarrollen sus capacidades e implementen estrategias de diferenciación que los conviertan en sujetos visibles y escogibles para el asentamiento de inversiones, en aras de incrementar su posibilidad de cumplir con sus funciones propias del desarrollo de su jurisdicción”.

Así, esta tesis, se desarrolla en el ámbito de incumbencia de la política económica internacional en tanto, uno de los sujetos que interviene reviste el carácter de “actor internacional” (Organismo de Cooperación Internacional – OCI) y por el ámbito en el que el gobierno subnacional aspira a relacionarse, es decir, a través de una operación de financiamiento internacional.

El desarrollo de la hipótesis aparece desagregado en distintos capítulos que responden a objetivos particulares. Cada uno de estos objetivos específicos, analiza una variable o aspecto de la hipótesis planteada, sirviendo las conclusiones del mismo para destacar los aportes concretos de cada uno de ellos.

El capítulo 1 responde a la presentación de un caso real (el “Proyecto de Acceso al Mercado de Crédito y Capital”), en donde se destaca el fortalecimiento de las capacidades locales y el proceso de toma de decisiones, enmarcado en un entorno, pero perfectamente diferenciado de éste.

El caso aparece definido por una dimensión territorial, una delimitación temporal y por el juego interactivo de toma y ejecución de decisiones (y algunos de los resultados que de ellas derivaron) orientado por el planteo hipotético y desarrollado, tal como se mencionara, a partir de un proyecto de un Organismo de Cooperación Internacional en su aplicación a dos municipios de Bolivia.

Si bien la matriz de este capítulo es básicamente descriptiva del caso, también se remite a instancias valorativas y de relación y alternativas entre variables.

Por otro lado, y a fin de evitar redundar en detalles comunes de las acciones realizadas en los municipios de Tarija y Sucre, el trabajo se presenta en forma desacompañada. Tarija íntegramente, y Sucre en los aspectos diferenciales.

Los capítulos siguientes abordan, desde una visión teórica, aspectos relevantes de la hipótesis y el análisis ilumina, *ex post facto*, algunos aspectos puntuales del caso, explicando el contenido de las variables y su interrelación. Ello brinda una adecuada justificación teórica de la hipótesis planteada y de la selección del proyecto como caso.

Así, el capítulo 2 analiza las interrelaciones que la teoría, la práctica y los marcos normativos plantean entre los Organismos de Cooperación Internacional y los gobiernos subnacionales. La conclusión presenta a los Organismos de Cooperación Internacional como socio posible y deseable en el proceso de desarrollo llevado adelante por un gobierno local.

El tercer capítulo aborda las responsabilidades que, en materia de desarrollo, asignan las distintas teorías económicas a los gobiernos subnacionales. Plantea una visión de las incumbencias locales en materia de desarrollo y aspectos en los cuales pueden intervenir con éxito.

El capítulo 4 completa una visión distintiva del localismo, los aspectos culturales, y su vínculo con el desarrollo. El acápite tiende a desmitificar prejuicios que operan en el imaginario que inspira la toma de

decisiones, proponiendo una visión respetuosa y políticamente correcta de abordaje de la localidad; vinculando éste aspecto con la sostenibilidad del desarrollo y el fortalecimiento de las capacidades locales.

El esquema teórico se completa con el capítulo 5 en el que se modeliza el impacto de los programas de reformas, llevados adelante por los gobiernos locales, en el proceso de toma de decisiones de los potenciales inversores en contextos de información asimétrica y como se pueden mitigar los problemas de información al establecer estrategias de diferenciación apoyados en los OCI y otras instituciones de mercado.

Finalmente se presentan las conclusiones, un resumen del trabajo realizado; que sirve de cierre de esta instancia de aprendizaje y reflexión que fue el cursado y la preparación y presentación de la Tesis de la Maestría en Política Económica Internacional.

Capítulo 1

La GTZ y el Proyecto “Acceso al Mercado de Crédito y Capital para la Inversión Municipal en Proyectos Estratégicos” realizado en los municipios de Tarija y Sucre – Bolivia.

El Gobierno de Bolivia y la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) GmbH de Alemania celebraron un acuerdo de cooperación para la implementación del “Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza” (PADEP, PN 2001.2175.6). Este programa incluía un conjunto de componentes, entre ellos el de Descentralización y su sub-componente de “Acceso al Mercado de Crédito y Capital para la Inversión Municipal en Proyectos Estratégicos” (en adelante Proyecto).

Para la implementación de este proyecto, la GTZ seleccionó, por medio de un proceso competitivo internacional, a la firma *Astris Finance*, subsidiaria del *Dexia Groupe*. Esta consultora asignó al Proyecto un equipo técnico compuesto por el staff de la firma y consultores internacionales y nacionales del país donde se ejecutó.

Este equipo trabajó con las autoridades y funcionarios nacionales y de los Municipios participantes en el diagnóstico de situación, elaboración de propuestas, diseño e implementación del Proyecto.

1.1. Diseño del modelo de intervención utilizado.

El modelo de intervención debía considerar tres órdenes de componentes o factores; uno vinculado a cuestiones políticas y administrativas; otro vinculado al programa diseñado por GTZ con el Gobierno de Bolivia; en el cual se fijaron los objetivos generales del Proyecto, los resultados esperados y los indicadores y un componente de marcado carácter local, que dejó en manos del responsable técnico del proyecto la toma de decisiones estratégicas.

Toda vez que el último aspecto constituye el núcleo de la tesis, será el más ampliamente abordado; advirtiéndose que el foco no es, propiamente el Proyecto, sino la génesis, contenido y factibilidad de las decisiones que en él se tomaron y que apuntan a la doble dimensión internacional del planteo: La primera de ellas referida a la posibilidad de que un OCI implemente modalidades de intervención en gobiernos locales que sean costo – eficientes; y la segunda, la eventual presentación de un gobierno local como socio potencial de inversores internacionales a través del desarrollo de estrategias de diferenciación.

a. Componentes político - administrativos

El Proyecto involucró a los gobiernos municipales, al Nacional, a la GTZ y a la firma consultora.

Desde el punto de vista político, y por ser la GTZ un organismo bilateral, debió mantener su relación con Bolivia a través del nivel soberano (Gobierno Central - Unitario) con quien debe acordar su accionar, incluso en proyectos en los que el trabajo se realiza a nivel municipal.

Esta situación tiene como positivo el permitir un diálogo fluido entre las partes, la replicación de las acciones y que, al ser el Gobierno Central el responsable de la toma de muchas de las decisiones en materia financiera que impactan en los municipios, se facilita la obtención de recursos para los municipios involucrados en el Proyecto.

Es importante destacar que el Proyecto fue desarrollado en un período político difícil para Bolivia, con inestabilidad política, cambios institucionales y elecciones en el transcurso del desarrollo del Proyecto. Esta situación agregó complejidad en la búsqueda del compromiso de los diferentes actores que intervendrían en el proceso de implementación.

Los municipios se encontraban enmarcados en un contexto nacional (en el plano económico, social e institucional) que condicionaba su accionar y su acceso a los mercados. Definir adecuadamente el marco en el cual se desenvolvían los municipios, el rumbo de la política económica nacional y las directrices del Gobierno Central para los municipios era un reto de doble relevancia para el Proyecto, ya que permitía no solo encuadrar y alinear las políticas de reforma de los municipios, sino también brindar información acerca del marco macro en el cual se llevaría adelante la posible operación de mercado.

Definido apropiadamente el contexto general, cada uno de los municipios participantes presentaba distintas fortalezas y debilidades que era importante detectar, las primeras, para mostrarlas al mercado como bondades y características que pudieran servir de atracción a los potenciales inversores y, las segundas, para corregirlas y evitar que se transformaran en aspectos penalizados por el mercado y, eventualmente, evolucionaran a fortalezas.

Al momento de iniciar las actividades del Proyecto, se contaba con información de fuentes secundarias (Ministerio de Hacienda de Bolivia y la GTZ) sobre: El estado de la administración financiera municipal, los planes de extender la implantación del SIGMA¹ a todos los municipios del país y el SINCOM como aplicación alternativa.

Las visitas realizadas durante el proceso de selección de Municipios sirvieron para ponderar, someramente, la situación fiscal y financiera y el sistema de administración financiera.

b. Componentes requeridos por la GTZ

El vínculo entre GTZ y el Gobierno de Bolivia tuvo, como objetivo superior “Mejorar la Gestión Pública Descentralizada, en términos de eficiencia y transparencia, de modo que permita la implantación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), mejorando las oportunidades de desarrollo de las poblaciones en las regiones de intervención del Programa”; en tanto, el subcomponente (en base al cual se estructuró el Proyecto) fijó como objetivo “lograr modelos de operaciones de financiamiento de proyectos de inversión pública exitosas, a través de mecanismos de mercado, en municipios seleccionados, que constituyan la base para una aplicación a nivel nacional”.

El resultado esperado fue que, a partir de la intervención, los municipios seleccionados estuvieran en condiciones de realizar exitosamente operaciones para el financiamiento de proyectos, a través de mecanismos de mercado; habilitándose las condiciones para que ello fuera posible (gestión fiscal y rendición de cuentas conforme a estándares generalmente aceptados, entre otras).

Para evaluar el logro de estos resultados, se fijaron indicadores vinculados a los reportes y planes financieros municipales, indicadores de su gestión fiscal y financiera, estandarización de instrumentos y modelos y existencia de documentaciones que permitieran la réplica del modelo.

c. Componentes diseñados desde las particularidades locales

La primera decisión que quedó en manos del staff fue el diseño de una estrategia de selección de los municipios en los cuales se desarrollaría el modelo.

Al momento de iniciarse el proyecto existían, en Bolivia, 327 municipios con importante heterogeneidad: En materia de población², desde el punto de vista fiscal y, especialmente, en su capacidad institucional y experiencia de trabajo con Organismos de Cooperación Internacional, y/o con el nivel nacional.

La selección de los Municipios debía posibilitar el logro de los objetivos planteados precedentemente. A partir de este entendimiento se determinaron los siguientes criterios de selección³:

1. Población superior a 70.000 habitantes, ya que se necesitaba una “masa crítica” con vistas a un conjunto importante de actividades y procesos a ser implementados.
2. Contar con experiencias exitosas previas, ya sea que hubieran tenido una posición fiscal sustentable, que no haya requerido de la participación en el PRF (Programa de Readecuación Financiera del Gobierno Nacional), o una participación exitosa en programas de la GTZ.
3. Parámetros fiscales razonables y que permitieran alcanzar los objetivos del Proyecto en un periodo de dos años.
4. Compromiso Político: Cómo base de interlocución con los actores locales.

Acordados los parámetros de selección, se recabó y evaluó la información demográfica y fiscal para identificar a los potenciales municipios, beneficiarios del proyecto.

¹ Un complejo, pero completo, sistema de administración financiera impulsado desde el Gobierno Central.

² El Municipio de Santa Cruz de la Sierra contaba con más de 1.100.000 habitantes, mientras que el de Santos Mercado tenía algo más de 500 (según el censo de 2001).

³ Los criterios operaron como requisitos *sine qua non*, de modo tal que si un municipio no cumplía con alguno de ellos, quedaba automáticamente descartado.

Se aplicó el criterio demográfico para determinar el listado de municipios que superaban el nivel de población determinado.

La relevancia de la localidad fue un punto importante a considerar, dado que se pretendió que el trabajo sirviera de modelo para los municipios que no participaran en él (efecto “emulación al vecino”).

Otro punto estratégico importante era construir sobre lo que ya se venía haciendo, tanto por el Gobierno Nacional como por la GTZ, de manera de potenciar los efectos de los distintos programas, y que el presente Proyecto fuera una suerte de premio a la conducta fiscal o a la adecuada ejecución de programas previos o en curso.

En particular, sólo un grupo de municipios había participado del Programa de Readecuación Financiera del Ministerio de Hacienda de Bolivia. Por otro lado, algunos municipios venían trabajando con la GTZ desde tiempo atrás. Esta interacción, fue considerada relevante por su aporte a la capacidad institucional, en especial, en lo que hace a las capacidades para sistematizar información.

Un punto clave de la estrategia era la situación fiscal, debido a que si el municipio se encontraba en una coyuntura muy desfavorable, los resultados de las reformas a implementar madurarían más allá del tiempo de duración del Proyecto y el mercado penaliza (con duras condiciones de plazos, tasas y garantías) a un marco fiscal inapropiado.

Los Municipios preseleccionados a partir de estos tres criterios fueron los de La Paz, Potosí, Sucre, Tarija y Trinidad.

El compromiso político fue el último criterio considerado. Para encarar el Proyecto y obtener resultados satisfactorios, en un lapso bianual, se requería, a nivel municipal, una fuerte voluntad política de apoyo a las reformas estructurales, el compromiso técnico y la adecuada capacidad para interactuar con distintas entidades nacionales y extranjeras. Sin voluntad de los decisores políticos, era imposible imaginar el éxito del Proyecto.

El análisis del compromiso político de las autoridades municipales se realizó mediante encuestas estructuradas a funcionarios (del Ejecutivo y Legislativo Municipal) y otros actores relevantes para el Proyecto (sindicatos de empleados municipales y Comités de Vigilancia).

Luego del análisis del compromiso con la reforma, se elaboró un listado inicial de municipalidades a participar, compuesto por Sucre, Tarija y Trinidad. Posteriormente, este listado fue modificado con la inclusión de La Paz⁴ (que inicialmente había manifestado su desinterés en el proyecto) en lugar de Trinidad.

El modelo de intervención superó la visión tradicional de trabajo de los OCI, que generalmente prioriza la financiación de proyectos que proveen directamente bienes y servicios, en lugar de crear capacidades.

El modelo tradicional consiste, básicamente, en diseñar acciones de intervención en ámbitos extraños a la localidad en la cual deberían implementarse y cuya ejecución también se encomendará a un tercero extraño a esa jurisdicción. En general, estos modelos desconocen las capacidades locales, la idiosincrasia y los recursos que podrían reutilizarse, y se reparan solo en los costos de diseño y supervisión del OCI con lo cual sólo se justifican programas grandes y complejos; apareciendo como desproporcionados en proyectos que demandan bajos costos de inversión y muy altos niveles de trabajo cotidiano en el campo⁵.

Para superar este modelo; en el Proyecto, se apostó fuertemente a las capacidades y recursos locales. Para ello, se conformó un equipo de consultores con actividades diferenciadas. La toma de datos y la interacción fuerte, cotidiana y diaria con los funcionarios locales estaba en manos de consultores nativos del lugar en el que se desarrollaba la intervención, de esta forma, se aseguraba el trabajo en común, con respeto a los códigos locales compartidos (que de otra forma serían desconocidos y, por tanto, descuidados, con el consiguiente desgaste en términos de entendimiento mutuo).

Las tareas de supervisión regulares estaban a cargo de consultores nacionales y las decisiones estratégicas (que consideraban los inputs de los consultores, a partir de reuniones de trabajo conjuntas y participativas en las que tomaban parte, además, las autoridades locales – e incluso – nacionales) eran desarrolladas por los consultores internacionales.

El capital humano trabajó en forma intensiva, tanto en el tiempo de dedicación cuanto en la calidad de los procesos en los que se basó la toma de decisiones.

⁴ Ratifica la importancia del compromiso político, la situación que se planteó con el municipio de La Paz. Este, había sido primigeniamente excluido como potencial ámbito del proyecto, por el débil compromiso político detectado. Luego, por consideraciones de otra índole, fue incorporado, más la ejecución del Proyecto quedó inconclusa merced a la debilidad del compromiso político inicialmente percibido.

⁵ A modo de ejemplo, podemos citar que el Sistema de Administración Financiera Integrado, implementado en Tarija, tuvo un costo inferior a los 25.000 U\$ dólares, ya que se optó por recuperar y adecuar un modelo existente (provisto por el Gobierno Nacional); en tanto un proyecto contemporáneo para la Provincia de San Juan (Argentina) con fines semejantes demandó 2.9 millones de U\$ dólares).

Una apuesta estratégica en el diseño del Proyecto fue adecuar, de la forma más eficaz posible las capacidades, condiciones y recursos locales, en vistas al logro del objetivo de desarrollo propuesto: Presentar a los municipios de Tarija y Sucre como ámbitos confiables para los inversores (Estrategia de diferenciación).

Esta opción, alejó las fórmulas prediseñadas de consultoría, obligando a evaluar, repensar y eficientizar los recursos y procesos que se venían desarrollando en los municipios; generando respuestas concretas a problemas existentes, e implementando todas aquellas medidas que, aún no previstas en el diseño originario, pudieran contribuir a una mayor diferenciación.

1.2. La Ejecución del Proyecto

Cómo se adelantara, una de las particularidades del Proyecto es que la recolección de insumos locales de la misma información básica, señalaría las áreas en las que debería intervenir a fin de lograr los objetivos fijados. El diseño se repensaba continuamente y la toma de decisiones se contrastaba con los resultados obtenidos.

La disparidad de situaciones encontradas amerita el tratamiento diferenciado de cada uno de los municipios y sirve de ilustración del estado de situación que puede encontrarse en este tipo de proyectos y de la conveniencia de generar soluciones a medida.

Para el logro del objetivo propuesto, se fijó un doble enfoque de los métodos de trabajo:

- Por un lado, el mejoramiento de la Situación Fiscal y Financiera: Un trabajo ad intra que requería eficientizar gastos y administrar adecuadamente recursos y deudas, a fin de lograr un equilibrio fiscal y financiero, que contribuyera a mejorar el clima de negocios.

Generar las condiciones (o fortalecer) de sostenibilidad fiscal en las jurisdicciones resulta una actividad crucial para proyectos como el de Acceso al Mercado de Crédito y Capital, ya que hay que brindar al mercado un horizonte de estabilidad y previsibilidad del comportamiento fiscal.

- Por otro, los temas relativos a la presentación de este estado de sostenibilidad fiscal: Un trabajo orientado ad extra que incluyó la mejora en el sistema de administración financiera y sus reportes y su certificación por parte de un sujeto "creíble" a nivel internacional.

La rendición de cuentas es el resultado de un proceso subyacente relacionado con la administración financiera del municipio.

Desde el punto de vista del mercado, la importancia de una adecuada rendición de cuentas radica en que los potenciales inversores desean saber si la información expuesta por la jurisdicción fue manipulada para mostrar o señalar aspectos que no se ajustan a la realidad.

A tal fin cobra relevancia la credibilidad del sujeto que afirma la veracidad de la información presentada en la rendición de cuentas. El reconocimiento del sujeto debe adecuarse a la instancia en la cual la rendición de cuentas debe operar como insumo para la toma de decisiones. Si se proyecta una operación que involucre a actores internacionales, quien certifique la veracidad de la información brindada en la rendición de cuentas, deberá tener un reconocimiento internacional.

Así, las actividades vinculadas a los procesos de mejora en la administración financiera constituyeron otra parte importante de las actividades; que, además permite hacer un mejor uso de los recursos al proveer información apropiada para el proceso de toma de decisiones.

Paralelamente, se desarrollaron actividades complementarias en el convencimiento de que, mientras más atractiva sea la situación fiscal e institucional del municipio, mejores son las condiciones de acceso al mercado.

1.2.1. La ejecución del Proyecto en Tarija

1.2.1.a. Diagnóstico y detección de áreas sujetas a mejora en Tarija

Del análisis de la situación de las cuentas públicas del Gobierno Municipal de Tarija, surgió que el municipio desarrollaba un gran esfuerzo por lograr la sostenibilidad fiscal. Las cuentas municipales se habían equilibrado como consecuencia del trabajo sobre los recursos y gastos, apoyado por un proceso de renegociación y cambio de perfil de la deuda municipal. Sin embargo, miradas en retrospectiva y en un periodo más extenso, las finanzas públicas presentaban un comportamiento errático: periodos de desborde financiero seguidos por periodos de ajuste.

Respecto a la planificación y programación presupuestaria, la situación era compleja, por la falta de instrumental adecuado para estimar el impacto de las modificaciones producidas en el marco macroeconómico nacional sobre la situación municipal y la dificultad para estimar el impacto de las propias medidas de política fiscal en el corto y mediano plazo.

El municipio de Tarija se había esforzado para lograr la coordinación entre el Programa Operativo Anual (POA) y su presupuesto, pero fue insuficiente para producir los resultados pretendidos. Existía una dificultad para ordenar los gastos del municipio en función de los objetivos estratégicos del mismo.

En materia tributaria, el Impuesto sobre la Propiedad de Bienes Inmuebles –IPBI– y el Impuesto a la Propiedad de Vehículos Automotores –IPVA– son los impuestos de mayor relevancia para el municipio, desde el punto de vista de la recaudación. No obstante la buena performance, existían aspectos susceptibles de mejora, asociados a la actualización de la base de datos del IPBI (la cual databa de los años 1997 /1998) y un adecuado tratamiento de la mora.

Al comenzar el trabajo con el Municipio, se constató que disponía de equipamiento informático suficiente sin que fuera totalmente utilizado.

La ausencia de un sistema de administración financiera integral e integrado (disponían de un conjunto de paquetes informáticos que se encontraban desarticulados entre sí), no impedía al Municipio emitir sus estados contables y llevar al día sus registros, aunque esta manera de trabajar obligaba a que el proceso de integración fuera realizado de manera artesanal. La carga múltiple del mismo dato y la falta de diálogo entre los sistemas restaban confiabilidad a la información, a lo que se sumaba la excesiva carga de trabajo y su complejidad para tratar de minimizar los errores. No obstante, el Gobierno Municipal de Tarija obtuvo un dictamen favorable de la Contraloría General de la República para sus estados contables; aunque objetaron que el uso de un doble sistema de contabilidad provocaba distorsiones a la información patrimonial y financiera del Municipio (concretamente se observó la “diferencia entre los registros Contables y Presupuestarios”).

Si bien el Municipio de Tarija había encarado profundos cambios (y plantearía importantes reformas en el marco del Proyecto), esta situación era poco conocida más allá de los límites municipales y el mercado, en particular, no registraba estos adelantos. Además, existía escaso o nulo acceso a la información, situación que acentuaba y dificultaba el conocimiento del Municipio por parte de los posibles inversores.

1.2.1.b. Diseño y ejecución de acciones. Mejoras obtenidas en Tarija

La planificación en Tarija: La definición del marco macroeconómico, social, jurídico e institucional, del Municipio (como una unidad dialogante en su país y región), fue el punto de partida para una comprensión contextualizada del ambiente en el que habría de insertarse la planificación. Se consideraron aspectos y tendencias macro-fiscales nacionales elaboradas a partir de pautas realizadas tanto desde el Ministerio de Hacienda de la Nación cuanto desde la perspectiva de organismos internacionales de crédito, principalmente el FMI y el Banco Mundial.

El énfasis, en Tarija, se dirigió a fortalecer y sistematizar las acciones para alcanzar el equilibrio fiscal y a aportar herramientas para paliar deficiencias en el proceso de planificación.

A fin de poder proyectar la evolución fiscal, debió actualizarse su estado de situación, para ello, se relevó y modelizó el comportamiento histórico municipal (a partir de la información fiscal y financiera para el período 1999-2004, los balances anuales, los POA y también entrevistas y reuniones de trabajo con funcionarios del área técnica, administrativa y financiera de la municipalidad).

Para testear las condiciones de equilibrio y así facilitar el análisis y evaluación de medidas de política económica, estimando su impacto sobre las finanzas públicas en el corto y mediano plazo, se desarrolló un modelo proyectivo de comportamiento de las finanzas municipales, que incluyó variables macroeconómicas nacionales, debido su alta incidencia sobre la situación fiscal local.

Se realizaron proyecciones del posible desempeño fiscal y financiero hasta el año 2009 y se consideraron escenarios alternativos (con la correspondiente explicación metodológica, para evaluar los impactos de determinadas políticas presupuestarias sobre ciertos indicadores fiscales y financieros). Las proyecciones brindaron un marco apropiado para extender el horizonte fiscal, sirviendo de pautas presupuestarias cuantitativas para el período 2005-2009, en vistas de una planificación plurianual.

A fin de contribuir al mantenimiento del equilibrio y la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo, se elaboró (en forma conjunta con las autoridades municipales) un conjunto de pautas para asegurar la sustentabilidad del programa fiscal (en los 5 años que seguían a la ejecución del Proyecto).

Cabe destacar que el escenario fiscal a partir del cual se realizaron las proyecciones de equilibrio fiscal, integró al POA, a fin de que ambos operaran como herramientas de gestión cotidiana al servicio de un mismo plan estratégico municipal; superando así la visión que sólo los consideraba requisitos para cumplir con las disposiciones legales.

En este marco de definiciones estratégicas se confeccionó un manual de capacitación al personal de línea, a fin de que sirviera al Municipio, independientemente de la acotada duración del Proyecto. El manual pasó por un proceso de validación con los distintos referentes del Municipio.

Esta planificación contribuyó a solucionar el primer déficit detectado en el Municipio (la ausencia de una planificación fiscal y financiera sustentable), gozando la proyección lograda de las ventajas que surgen de su proceso de elaboración informado (histórica, institucional, cultural y legalmente), probado (a partir de modelos estadísticos), consensuado (con las autoridades municipales), articulado (con las distintas herramientas de gestión presupuestaria) y sostenible.

La administración tributaria en Tarija: La municipalidad de Tarija había realizado un importante esfuerzo para mejorar su recaudación, principalmente, cambiando el sistema de determinación del IPBI (reemplazó el método de declaraciones juradas de los contribuyentes por la determinación por administración de acuerdo al relevamiento catastral). El buen rendimiento recaudatorio y su situación de equilibrio fiscal hicieron que las actividades desarrolladas por el Proyecto, en materia tributaria, apuntaran solo a mejorar aspectos de la administración de los impuestos, para hacer más efectivas las tareas de fiscalización, control y cobro; tales como mejoras en la gestión de la mora temprana y acciones de gestión coactiva.

Se trató de cambios sutiles en la administración del impuesto que permitirían detectar posibles incumplimientos y transmitir a los contribuyentes que el Gobierno Municipal se encontraba abocado al cobro de sus acreencias.

Se detectó que una parte importante del incumplimiento tributario radicaba en los inmuebles de avalúos superiores, por lo que la decisión de las autoridades se focalizó en reducir el incumplimiento tributario dentro de este segmento de grandes contribuyentes, logrando que la carga tributaria se distribuyera de manera justa y equitativa.

Se trabajó en acciones dirigidas a la gestión de mora del IPBI e IPVA a fin de reducir el grado de incumplimiento, identificando medidas de política para reducir la mora temprana (gestión prejudicial de deudas vencidas a partir de llamados telefónicos, envío de correspondencia) con acciones de cobranza amigables y de cobro coactivo en sectores de relevancia fiscal.

Estas medidas surtieron el efecto esperado, debiendo destacarse que el Municipio se encontraba bien encaminado en este sentido.

La administración financiera en Tarija: Otro de los aspectos a mejorar en el municipio de Tarija fue el proceso de rendición de cuentas; de importancia superlativa en el diseño del Proyecto, en cuanto representaba el emergente de un trabajo fiscal adecuado.

Las tareas del Proyecto, en este sentido, estuvieron centradas en apoyar la puesta en marcha de un nuevo sistema de administración financiera, que cumpliera con los requisitos mínimos de confiabilidad de la información para la toma de decisiones, su adecuación a la normativa vigente y que la migración de información desde el sistema anterior hacia el nuevo resultara lo menos traumática posible.

Se debía reconstruir (usando como insumos los requerimientos del mercado y los estándares exigidos/ aceptados por el Gobierno de Bolivia en materia de administración financiera y control) el modelo al que debía adecuarse el proceso de rendición de cuentas municipal.

Reconstruido este marco, se procedió a detectar los déficits operativos en el Municipio (a través de entrevistas estructuradas y análisis documental) y a analizar sus causas, proyectando un plan de acción a la medida de las necesidades del municipio de Tarija.

Concretamente, en el caso del Gobierno Municipal de Tarija, el plan se orientó a la integración de los sistemas y a la eliminación de las causas que generaron las salvedades por parte de la Contraloría. La integración del tratamiento y disponibilidad de la información, fue abordada a través de la implantación del nuevo soporte informático (el SINCOM) que permitió ensamblar la totalidad de los registros e información que se ingresa al sistema, en una única vez, a fin de contar con una base de datos compartida por toda la administración y evitar los registros múltiples, otorgando mayor seguridad y amplitud a los reportes o salidas del sistema.

En esta actividad se agruparon las tareas de migración de la información del Sistema de Bienes y Servicios, la información debió depurarse y realizarse los ajustes al sistema hasta alcanzar la consistencia de los estados contables del Municipio. Este sistema se complementó con el SIAF (Sistema de Administración de Activos Fijos) lo cual permitió mejorar notablemente la gestión de los activos fijos municipales.

Debido a su especificidad e importancia, es necesario destacar, también, las tareas realizadas relacionadas con el análisis y depuración de las salvedades observadas por la Contraloría.

El resultado de este conjunto de actividades fue la eficientización: de la carga de datos (en un sistema unificado), la claridad de su presentación y su adecuación a los estándares exigibles (tanto de la legislación nacional, cuanto del mercado); todos ellos elementos a partir de los cuales se construye la confiabilidad de la información.

Otros puntos de mejora en Tarija: Como se explicara, la estrategia a desarrollar en Tarija consistió en marcar puntos de diferenciación con otros municipios de Bolivia, para aumentar su visibilidad y confiabilidad; haciéndolo más atractivo a posibles inversores.

A lo largo de la ejecución, surgieron actividades que, sin estar inicialmente proyectadas, contribuían eficazmente al logro de esta estrategia, por ejemplo: se introdujeron pautas de contabilidad de gestión, se desarrolló una estrategia integral de transparencia y difusión de la información municipal, a través de la capacitación se incrementó la habilidad local en el manejo de herramientas para acceder a los mercados sin ayuda externa.

La labor de difusión de las tareas realizadas en el marco del Proyecto y de las nuevas capacidades locales se extendió a actores claves, a fin de intentar la sostenibilidad de las mejoras buscando “socios – fiscalizadores”. Ello, en tanto durante la etapa de selección de municipios se notó la ausencia de un actor local que tuviera la fortaleza suficiente para sugerir, con algún grado de éxito, la continuidad de las acciones del Proyecto a las autoridades municipales, en caso de que éstas no lo impulsaran adecuadamente. Para llenar este vacío se programaron y realizaron reuniones (con el Honorable Concejo Deliberante, Comité de Vigilancia y Sindicatos de Trabajadores toda vez que funcionarios internacionales del Proyecto visitaron al Municipio) donde se explicó la finalidad del Proyecto, la razón de las acciones recomendadas, se repasó el estado de situación, los avances y se evacuaron dudas.

La calificación de riesgo en Tarija: Consecuente con el diagnóstico planteado, el punto restante a desarrollar para presentar al Municipio como un ambiente propicio para el desarrollo de inversiones; era instalar una estrategia de diferenciación del resto de las jurisdicciones de Bolivia.

Esta consistió en dejar en manos de una firma de calificación de riesgos externa y reconocida a nivel internacional la certificación de la información. Se esperaba que esta firma evaluara si los estados contables y financieros reflejaban adecuadamente la situación fiscal municipal (a fin de definir la capacidad de pago del Municipio) y si sus sistemas de administración financiera (incluyendo mecanismos de control interno) correspondían a los estándares generalmente aceptados.

En otro orden de ideas, la calificadora debía certificar la información recabada y dictaminar si el sistema financiero funcionaba adecuadamente (es decir, si los fondos de los potenciales inversores eran adecuadamente administrados -desde el punto de vista de los registros y control).

Se pretendía, además, un informe de auditoría inicial (calificación privada, o sin difusión) en donde se expidiera sobre los estados contables y financieros municipales, a fin de identificar los ajustes que, en materia de seguridad y transparencia de la información, debían implementarse para adecuar los sistemas de administración financiera de los municipios a las exigencias del mercado. Es una actividad complementaria a la de diagnóstico ya que permitiría detectar aspectos débiles o insuficientes de la administración financiera desde el punto de vista de una auditora externa y orientar las actividades correctivas a fin de obtener, a futuro, dictámenes favorables y sin salvedades.

La contratación de una firma de calificación de riesgos externa e internacionalmente reconocida (*Fitch Rating*) redundó en los beneficios para los cuales fue contratada: Facilitó el mejoramiento de los informes, aumentó la comunicación entre el Municipio y la Contraloría General y ratificó la direccionalidad estratégica del Proyecto implementado en Tarija. El segundo informe de la calificadora, ya público, posicionó a través de una buena calificación (BB+) a Tarija en el espectro de posibles jurisdicciones para invertir con seguridad⁶.

⁶ Desde el punto de vista del mercado, las agencias calificadoras de riesgo incrementan las posibilidades de inversión, proporcionando indicadores de muy fácil utilización.

Es importante destacar que, en el caso del Gobierno Municipal de Tarija se realizó un ajustado acompañamiento y asesoría en la implementación del plan acordado. El equipo de trabajo llevó a cabo todas las acciones operativas en conjunto con las autoridades locales y conforme un diseño de administración de recursos humanos eficiente, en tanto los consultores locales se convirtieron en interlocutores válidos de las autoridades municipales, conviviendo en el día a día de la gestión; limitándose los gastos en viáticos de los consultores nacionales e internacionales.

1.2.2. La ejecución del Proyecto en Sucre

El Proyecto se abordó en forma conjunta en los municipios de Tarija y Sucre, tratando de conciliar aquellas actividades que podían replicarse en uno y otro, con aquellas otras que respondían a las particularidades de cada localidad.

Sucre mostraba un avance relativo menor a Tarija, tanto a nivel institucional, cuanto a nivel fiscal, lo que requirió el diseño de acciones más radicales. A pesar de ello, fue posible alcanzar resultados positivos. Un dato curioso que merece ser destacado es la capacidad de los funcionarios municipales de Sucre para poner en acto las políticas y recomendaciones del Proyecto; lo que contribuyó generando corrientes de empatía y facilitando la implementación de las mejoras.

En este punto, a fin de no repetir lo ya expresado, se abordarán las diferencias sustanciales con el municipio de Tarija. Relatar (aunque sea parcialmente) lo acaecido en Sucre tiene por objeto enfatizar la riqueza y efectividad de las intervenciones diseñadas a medida.

1.2.2.a. Diagnóstico y detección de áreas sujetas a mejora en Sucre

El Gobierno Municipal de Sucre tenía serias deficiencias institucionales que dificultaban el proceso de rendición de cuentas.

La tesorería, institución clave del proceso de administración financiera, estaba reconocida formalmente (a nivel organizacional) pero, en la práctica, no desempeñaba su rol específico. Al no contar con la jerarquía correspondiente (no poseía rango de Jefatura como las demás áreas) carecía de los recursos (humanos, técnicos y materiales) necesarios para el desempeño de su rol. El área no tenía injerencia en los subsistemas que, por ley, se definen como propios: a) Percepción de los ingresos fiscales y b) Administración de los pagos. La responsabilidad formal de este incumplimiento recaía en el encargado de la misma.

Además, no se verificaba la interrelación con los demás sistemas vinculados de la Administración Financiera, por lo que el área no integraba su accionar a efectos de generar información útil e integral para la toma de decisiones. No recibía controles de la Unidad de Auditoría Interna, pues estos controles incidían precisamente sobre su accionar incumplido.

El Área de Presupuesto poseía rango de Jefatura y su dependencia funcional era directa de la Dirección Administrativa y Financiera (DAF). Pudo observarse que ésta área tampoco ejercía las funciones y procedimientos que le eran propias. Conforme al Reglamento Específico (R.E.), el Sistema de Presupuesto comprendía tres Subsistemas: a) Formulación, b) Coordinación de la Ejecución, c) Seguimiento y Evaluación. Respecto del primero, se verificaba que la Jefatura de Presupuesto no tenía ninguna intervención en la formulación presupuestaria —desconocía este instrumento de política económica—, no coordinaba la ejecución del presupuesto y no realizaba una evaluación de la ejecución. Solo elaboraba un cuadro de ejecución presupuestaria —*ex post*— sobre la base de información contable emitida por el sistema utilizado (SICOPRE). También para ésta área se normaba, pero no se cumplía, la “necesaria y obligatoria” interrelación con los demás sistemas de administración financiera.

El Área Contable, poseía rango de jefatura y dependencia funcional de la Dirección Administrativa y Financiera (DAF). A diferencia de las demás áreas, no poseía un R.E., se regulaba por un “Manual de Contabilidad Gubernamental Integrada”, diseñado en 1998 por el responsable del área. Este manual carecía de sustento legal.

El registro de ingresos lo realizaba el área Contable, puesto que la Dirección de Recursos no poseía un sistema informático ensamblado con el SICOPRE (se obtenía un único registro que sólo podía ser leído desde Contaduría), las transferencias de la Administración Central se registraban por el área Contable al momento en que se acreditaban en el banco dichos fondos —era la Contaduría quien tenía el manejo de las cuentas bancarias y no Tesorería—, se efectuaban las conciliaciones bancarias (así estaba definido en el Manual de Contabilidad, por más que ésta fuera una función esencial de la Tesorería).

Así, en el circuito de una Transacción Gasto, la Contaduría intervenía en los tres momentos del gasto: 1) Comprometido (que corresponde a Presupuesto), 2) Devengado (que le era función propia) y 3) Pagado (función de Tesorería). El área Contable “centralizaba” el manejo y elaboración de casi la totalidad de la información disponible, lo que traía consigo la coherencia entre la información contable y presupuestaria pero tenía un costo altísimo en términos de eficiencia y control interno, ya que la totalidad de los registros la efectuaba la Jefatura de Contabilidad y, paralelamente, generaba una gran dependencia por parte de la Oficialía Mayor Administrativa hacia el área Contable, puesto que el Jefe de Contaduría era, simultáneamente, “responsable tácito” de Tesorería y Presupuesto. Todo esto derivaba en una notable sobrecarga laboral en el área, que se había traducido en falencias en los registros contables; la Contraloría General había realizado más de 60 observaciones en su último dictamen (el Gobierno Municipal de Sucre envió un informe corrigiendo muchas de ellas).

Luego de este diagnóstico se concluyó que era necesario respetar y recuperar los principios de división de trabajo, la adecuada delegación de funciones y asignación de responsabilidad en cada una de las áreas de Administración Financiera del Municipio, para que cumpliera con los estándares generalmente aceptados.

Para la administración financiera, el Municipio de Sucre utilizaba tres sistemas diferentes que no dialogaban ni se integraban entre sí (similar al caso de Tarija), el SICOPRE, el SFP y el SIAF, con el agravante de que los registros contables resultaban poco confiables y no existía información pertinente y oportuna. La manera de gestionar un informe era requerirlo al Responsable del Área Contable.

En otro orden, las finanzas públicas del municipio de Sucre presentaban una situación comprometida. Los desbordes financieros del pasado generaron un endeudamiento superior a los límites aconsejables. El Municipio no disponía de herramientas que le permitieran predecir las repercusiones en las finanzas de su endeudamiento, ni estimar el impacto de las medidas de política fiscal en el corto y mediano plazo.

Esto acentuaba la necesidad de hacerse de mayores recursos y debía apoyar su búsqueda en su propio sistema tributario (basado en el IPBI y, en menor medida, en el IPVA). El IPBI enfrentaba problemas en su determinación (consecuencia de la utilización del sistema de Declaración Jurada del contribuyente y las dificultades del Municipio de utilizar instrumentos de verificación y control de los avalúos), la información catastral, además de presentar cierta desactualización, era usada parcialmente para la administración del IPBI y existía un diálogo limitado entre el RUAT (software utilizado en la administración tributaria) y el GIS (Sistema de Información Georeferenciado) del catastro. Esta compleja situación llevaba a que una fracción importante de las propiedades presentara una desactualización de sus avalúos.

Al momento de iniciarse las actividades del proyecto, las autoridades del Catastro del Municipio tenían un plan de actualización, pero se dudaba en su implementación por los altos costos de la aerofotogrametría y restitución, y la extensión temporal del plan.

Paralelamente, la falta de instrumentos de gestión tributaria conducía a la mora e incumplimiento de obligaciones, principalmente en los segmentos de mayor valor.

1.2.2.b. Diseño y ejecución de acciones. Mejoras obtenidas en Sucre

La administración financiera en Sucre: En el Municipio de Sucre, por la naturaleza de las acciones que involucraba el plan y por los recursos del mismo municipio, el acompañamiento y asesoría en la implementación se orientó más a los lineamientos estratégicos y menos a los temas operativos.

Al momento de inicio del Proyecto existían deficiencias en la estructura institucional del Municipio. Sin la asistencia de un tercero (el Proyecto) y el uso de las nuevas herramientas de gestión que fueron desarrolladas a lo largo del Proyecto, Sucre no hubiera podido implementar las acciones necesarias para acceder a los mercados.

El plan se focalizó en resolver los problemas institucionales de base, ya que se constituía en una situación de gravedad. En segundo lugar, se abordó integración de sistemas en un contexto de división de funciones y de un adecuado control interno.

El Municipio necesitaba un cambio fundamental en su sistema de administración financiera. Las actividades se dirigieron a señalar a las autoridades locales tales problemas y a apoyarlas en el diseño de un plan de acción.

Esta actividad se desarrolló en medio de un recambio institucional y debió incluir una doble discusión acerca de estado de la administración financiera municipal y plan de acción.

Partiendo de la necesidad de contar con un apropiado sistema de administración financiera, las autoridades municipales continuaron la línea de trabajo trazada e instaron ante el Gobierno Nacional que Sucre fuera uno de los primeros municipios en donde se replicara el SIGMA. La ayuda del Gobierno Nacional fue determinante en este sentido.

La implementación del SIGMA permitió ordenar el proceso de cambio, incluyendo las modificaciones institucionales necesarias, sin generar conflictos entre las partes intervinientes. El SIGMA es un software que, al exigir acciones concretas (y conforme a la legislación y al deber ser de la distribución de funciones de administración financiera) de las distintas unidades, orientó la organización de las actividades de cada una de ellas en base a sus exigencias, facilitando el ordenamiento institucional, especialmente en lo que hace a Presupuesto, Contaduría y Tesorería; redistribuyendo la carga de trabajo, las responsabilidades y el control interno.

Al finalizar el proyecto Sucre ostentaba un nuevo sistema de administración financiera integrado, completo y que cumplía con a la legislación boliviana.

Sostenibilidad fiscal en Sucre: Las acciones en Sucre también se focalizaron para que esta jurisdicción pudiera encarrilar sus finanzas públicas en un sendero de sostenibilidad fiscal.

Del análisis de la situación de las cuentas públicas del Municipio, se desprendía que los componentes de ingresos y gastos de las cuentas municipales se encontraban en niveles que podrían tornarse sustentables si fueran acompañados de medidas de mejora en los recursos, reducción de gastos y por un proceso de renegociación y cambio de perfil de la deuda municipal.

Siendo los recursos propios un área crítica para el Municipio, el equipo de Proyecto realizó un esfuerzo adicional para entregarle al Gobierno Municipal de Sucre, herramientas que le permitan mejorar su actuación en materia de recaudación. La mejora en materia tributaria estaba asociada a todas las etapas de la administración de los impuestos: Determinación, Cobro y Fiscalización.

Los inconvenientes de determinación del IPBI se relacionaban con el esquema de Declaraciones Juradas. Se analizó la posibilidad de sustituir la base de determinación del impuesto, de declaraciones juradas con el sistema de determinación basado en la información catastral (evaluando el impacto que esta sustitución tendría en posibilidades de recaudación). Se determinaron los lineamientos para la actualización selectiva del catastro, como utilizarlo de manera complementaria al RUAT y la utilización del GIS (Sistema de Información Geo referenciada) de manera tal de optimizar la gestión del impuesto.

Originalmente la Municipalidad contaba con un plan de actualización catastral apoyado en el relevamiento Aero fotogramétrico y su restitución (alternativa que era inviable por sus costos y tiempos de implementación). El equipo propuso adquirir fotos satelitales de un año de antigüedad (para la empresa proveedora significaba que era un producto de bajo valor comercial; más para los fines tributarios, cumplía su cometido en forma acabada) a muy bajo costo, y se brindaron los lineamientos para la actualización del catastro con fines tributarios en una relación efectividad /costo muy elevada en relación a la propuesta original del municipio.

Se realizó una prueba piloto de actualización de la base catastral, para estimar los posibles desvíos de la base de información que determina el IPBI, a la vez de utilizar nuevos instrumentos y metodologías de actualización sugeridas por el equipo del Proyecto.

Se trató de utilizar tecnologías no invasivas de inspección, a la vez de emplear a fondo toda la información disponible en el Municipio, en las bases de datos del RUAT y del catastro, apoyadas por acciones de inteligencia fiscal.

Una nueva prueba piloto focalizó en la utilización de nuevos elementos para la fiscalización del IPVA. Se brindaron pautas para una mejor orientación de las tareas de supervisión de acuerdo a la información disponible.

Las pruebas piloto diseñadas por el equipo de trabajo, definieron aspectos espaciales y de alcance junto con los distintos temas operativos involucrados (formularios, capacitación de los inspectores, impresión de formularios e intimaciones, etc.). Desde el Proyecto se proveyó el software de fiscalización del IPVA que utilizaba tecnología móvil, de manera tal de adaptarse a la característica principal de bien gravado que no siempre se encuentra en un lugar determinado. Inspectores y funcionarios del área de fiscalización fueron entrenados y capacitados en el uso y manejo del software mencionado que fue llevado a la práctica en la prueba piloto.

Los resultados operativos de las pruebas piloto fueron muy interesantes. La correspondiente al IPBI arrojó un incremento del 38% de los m² construidos en la base de datos, más el 63% en recategorizaciones. Estos resultados incluyen, incluso, las correcciones hacia “abajo” tanto en m² como en categorías.

La prueba piloto correspondiente al IPVA fue particularmente ilustrativa de los problemas de administración de este impuesto (más del 40% del parque automotor considerado en el grupo testigo no figuraba dentro del padrón de contribuyentes).

Se trabajó sobre el incumplimiento tributario del IPBI, por parte de los contribuyentes, identificándose zonas de mayor tasa de no pago y segmentos de avalúos en donde se concentra la morosidad (el patrón de comportamiento de los morosos también fue objeto de estudio en esta actividad).

Como fruto del Proyecto, Sucre, logró lineamientos de política para la actualización selectiva del catastro y para la utilización del GIS; con recomendaciones de política tributaria de corto y mediano plazo y guías para realizar sus acciones de fiscalización orientadas a los segmentos de contribuyentes y zonas de mayor relevancia fiscal y lineamientos de política de administración tributaria.

El Municipio obtuvo guías detalladas de política para solucionar los problemas de determinación del IPBI, para enfrentar la mora por zonas y por montos de avalúos y guías de política para atacar los deudores de mayor morosidad.

Se brindaron lineamientos para la actualización del catastro con fines tributarios, realizando una inversión sustancialmente menor y más rápida a la del plan original, a la vez de que no se perdió efectividad tributaria por utilizar esta vía de actualización.

En relación al ajuste del gasto público, en Sucre se diseñó un modelo de comportamiento de las finanzas públicas (semejante al relatado para el caso de Tarija), a partir de cuyas proyecciones fue posible tomar decisiones en relación al recorte de determinadas partidas del gasto público. Su funcionamiento fue testeado en la primera mitad del año 2005; y el éxito del recorte (alcanzado sin que afecte el funcionamiento del estado municipal) alentó a continuar con su implementación, indicando un adecuado camino a transitar por el Municipio para los próximos años.

Se analizó el perfil de la deuda municipal, detectando que el acreedor mayoritario era el Estado Nacional; a partir de la experiencia ya transitada por Tarija, se instó la renegociación de los plazos, aportándose datos y parámetros útiles para la obtención de mejores condiciones.

En suma, el programa fiscal implementado apuntó a mejorar los recursos propios a través de eficientizar la administración de los tributos locales, mantener bajo control los niveles de gastos corrientes, un programa de obra pública similar al de la primera mitad del año 2005 y un proceso de renegociación de la deuda focalizado en obtener mejores condiciones para su cumplimiento, principalmente en cuanto al periodo de repago.

A la finalización del Proyecto, Sucre, alcanzó la calificación de sujeto de crédito (BB -), con lo cual se cumplió con el hito que exigía que los municipios estén en condiciones de acceder a los mercados financieros, en virtud de su propia capacidad. En términos de impactos este es, tal vez, el más visible.

1.3. Conclusiones del capítulo

El trabajo del Proyecto en los Municipios de Tarija y Sucre partió de una hipótesis de trabajo, que puede sintetizarse en los siguientes términos: Los Gobiernos Subnacionales tienen la capacidad para establecer estrategias de diferenciación que los conviertan en sujetos visibles y escogibles en el mercado financiero internacional, en aras de incrementar su posibilidad de cumplir con sus funciones propias del desarrollo de su jurisdicción.

Esta hipótesis funcionó como el Norte estratégico del proyecto, orientando todo el proceso de toma de decisiones, obligando a repensar el diseño del modelo de intervención tradicional de los Organismos de Cooperación Internacional (interlocutores esquivos de los gobiernos subnacionales) a partir de la necesidad de encontrar modelos alternativos de desarrollo (sustentados en las fortalezas y aspectos culturales locales) y asignando importancia a conceptos tales como "clima de negocios" y su visibilización.

Los próximos capítulos tienden a iluminar, desde la teoría de la política económica internacional, las decisiones que se tomaron en el Proyecto y el acierto de la hipótesis de trabajo.

Se pretende instalar a los gobiernos subnacionales como actores que pueden contribuir al establecimiento de nuevos patrones de equilibrio en la política económica internacional, ampliando el espectro de interlocutores tradicionales, y abriendo nuevos ámbitos de incumbencia y trabajo para el desarrollo de esta rama de la ciencia.

Capítulo 2

Los Organismos de Cooperación Internacional (OCI), el desarrollo económico y los gobiernos subnacionales

El desarrollo económico es un tema siempre presente en la agenda internacional. Motiva la integración de los países, ocupa extensos capítulos en las ciencias económicas y es asunto relevante de importantes organismos internacionales.

En este capítulo se analizará la perspectiva del desarrollo económico sustentada desde algunos de los OCI de mayor relevancia para la región y que consideran a los gobiernos subnacionales como contrapartes en su agenda de trabajo.

En términos generales, los OCI ven a los gobiernos subnacionales como actores capaces formular políticas efectivas que logren mejorar la productividad y competitividad de sus territorios. Entienden que la labor de los gobiernos locales es crucial para mejorar el entorno para el desarrollo de las inversiones, la creación y radicación de nuevas empresas, el fortalecimiento de las firmas en su capacidad de innovación, la atracción de nuevas inversiones y la facilitación del empleo a través de la formación vinculada a los requerimientos de la demanda.

También advierten que los gobiernos regionales tienen un rol en la coordinación del proceso de desarrollo, dada su relevancia entre los distintos actores locales. Los OCI, reconocen, en los gobiernos subnacionales capacidad de interlocución y de trabajo con otros actores para trabajar en la formulación de una visión compartida del problema y su solución, lo que contribuye al fortalecimiento de las externalidades del territorio.

2.1. El Desarrollo y la Organización de las Naciones Unidas

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) reunió en el año 2000 a los Jefes de Estados y de Gobiernos reunidos en su sede central para firmar un compromiso, a nivel mundial, para alcanzar objetivos y metas sobre desarrollo y pobreza, a ser cumplidas en el transcurso de un determinado tiempo.

Entre las consideraciones esbozadas se encuentran postulados vinculados al desarrollo, que fueron considerados en el diseño y ejecución del Proyecto desarrollado en Tarija y Sucre.

Algunas de las consideraciones que se postulan desde el sistema de Naciones Unidas son:

- **Asegurar las condiciones fundamentales para el crecimiento económico:** Postuló, entre otros temas, que la estabilidad de las finanzas públicas ayuda a reducir la presión de las tasas de interés global, otorgando condiciones de financiamiento favorables, al mismo tiempo que reduce la incertidumbre de la devolución de préstamos e inversiones de largo plazo.
- **Ayudar a países a destinar recursos para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio:** El Consenso de Monterrey reconoce que el avance es una responsabilidad compartida, iniciada con los esfuerzos de cada Nación en desarrollo para fortalecer su gobernabilidad y mejorar su desempeño económico de los asuntos públicos en cada país. Asoció el concepto de desarrollo al de transparencia y esbozó el reconocimiento del derecho humano al desarrollo.
- **Fortalecer la capacidad en países asociados:** resulta fundamental para el desarrollo económico e institucional.

2.1.a. El Banco Mundial y el Desarrollo Económico

El Banco Mundial, o Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BM o BIRF), en 1998 propuso el Marco Integral de Desarrollo como enfoque para resolver las necesidades del desarrollo. Allí se destaca la interdependencia entre los aspectos sociales, estructurales, humanos, de buen gobierno, ambientales, económicos y financieros.

Este enfoque reconoce expresamente el carácter central de las instituciones en el proceso de desarrollo y comienza a dar una singular importancia a las ciudades, como fuentes de productividad e innovación, y a los gobiernos subnacionales por su impacto en la generación del clima para la inversión.

El BM, que apoya la descentralización en América Latina y el Caribe, en un documento de política más reciente se refiere al desarrollo municipal e insiste en la necesidad de promover ciudades y pueblos sostenibles.

Según la visión del BIRF, el propósito del desarrollo económico local es el de cimentar la capacidad económica de una área local con el fin de mejorar sus perspectivas de desarrollo.

Se le asigna al gobierno local un papel esencial en crear un ambiente empresarial positivo que sea favorable para el éxito de las inversiones y la creación de empleo, lo cual es un requisito esencial para que se originen operaciones exitosas de empresas privadas que, en definitiva, son fuentes importantes de riqueza en las comunidades locales.

El BM destaca que es una atribución de la comunidad optar entre los programas claves que se convertirán en el núcleo de su estrategia. Así, muchas herramientas de desarrollo están disponibles en los gobiernos locales, por ejemplo: i) Mejoramiento del clima de inversión empresarial local; ii) Inversión en infraestructura estratégica “dura”; iii) Inversión en sitios y establecimientos empresariales; iv) Promoción del crecimiento empresarial local; v) Promoción de nuevas empresas; vi) Atracción de la inversión hacia adentro; vii) Desarrollo sectorial y de clústeres empresariales; viii) Estrategias de focalización y regeneración del área; e ix) Integración de empleados de bajos ingresos o difíciles de emplear.

Es particularmente relevante el “Informe Sobre el Desarrollo Mundial 2005” denominado: “Un mejor Clima de Inversión en Beneficio de Todos” ya que se basa en encuestas realizadas a más de 30.000 empresas en 53 países en desarrollo, la base de datos “Doing Business” del Banco, estudios de casos y otras investigaciones recientes de la institución. Allí se destaca que el nivel y composición de los riesgos, los costos y las barreras a la competencia varían ampliamente dentro de cada país debido al distinto papel que asumen los gobiernos subnacionales.

2.1.b. Desarrollo Económico Local y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

La OIT considera al desarrollo económico local como una herramienta válida a la hora de enfrentarse a la polarización territorial y de capacitar a los individuos y empresas de las zonas desfavorecidas del mundo para adaptarse a la competencia y generar empleo.

Esta institución evalúa que las políticas tradicionales de desarrollo llevadas a cabo en el pasado han fracasado rotundamente a la hora de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y la creación de puestos de trabajo.

Las estrategias recientes de desarrollo territorial impulsadas por la OIT, han tendido a centrarse más en factores como la regeneración del tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional. La consecuencia de este cambio ha sido la puesta en práctica de estrategias de desarrollo novedosas en las que los factores antes mencionados y los temas institucionales se integran con la infraestructura y la inversión extranjera directa en programas de desarrollo integrales, a fin de crear el entorno adecuado para asegurar el aprovechamiento del potencial económico de cada lugar.

Un informe de la OIT remarca que White y Gasser (2001) determinan cuatro rasgos básicos que caracterizan las estrategias de desarrollo económico local: i) necesitan de la participación y el diálogo social; ii) se basan en un territorio; iii) implican la movilización de los recursos y ventajas competitivas locales y iv) son realizados y gestionados localmente.

También, la OIT expresa que las nuevas herramientas de desarrollo en el mundo globalizado combinan las inversiones tradicionales en infraestructura con una serie de elementos enfocados a estimular el potencial económico de cada espacio y a promover el desarrollo de los factores locales.

2.1.c. Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Para la CEPAL el desarrollo económico local se define como “un proceso de crecimiento y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio, conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región”. Además, cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, le denomina proceso de desarrollo local endógeno.

Esta institución plantea como una necesidad la promoción del desarrollo económico local debido a los problemas económicos específicos de cada territorio y que obedecen a las formas implícitas de organización de la producción de su economía.

Según la CEPAL, la política de desarrollo económico local radica en la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo, aplicada por medio de acciones que persigan los objetivos de productividad y competitividad, pero también los de equidad y protección del medio ambiente.

En el centro de la nueva política de desarrollo regional de la CEPAL están, por último, las acciones orientadas a mejorar la organización del desarrollo; esto es, la capacidad de organización que existe en la ciudad o región, a fin de dar una respuesta eficaz a los problemas y desafíos que tienen que superar.

2.2. OCI que no pertenecen al sistema de Naciones Unidas.

2.2.a. La Cooperación Técnica Alemana - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

La *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* GmbH, (ex GTZ – *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) del Gobierno Federal Alemán, es una empresa de derecho privado fundada en 1975. Su principal comitente es el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de ese país y, además, actúa también por encargo de otros ministerios alemanes, de gobiernos de otros países, de comitentes internacionales (como la Comisión Europea, las Naciones Unidas o el Banco Mundial). Es una empresa de utilidad pública y los beneficios obtenidos son utilizados exclusivamente para proyectos propios de cooperación al desarrollo.

La GIZ, cuenta con presencia mundial en el campo de la cooperación al desarrollo. Trabaja en pro del objetivo de contribuir positivamente al desarrollo político, económico, ecológico y social de los países en desarrollo y en procesos de reformas para mejorar las condiciones de vida y las perspectivas de la población, contribuyendo al desarrollo sostenible en el mundo.

Esta institución de cooperación entiende el desarrollo económico local como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que, mediante la utilización del potencial de desarrollo en el territorio, conduce a aumentar el empleo, los ingresos y la calidad de vida de su población. Además busca disminuir los desequilibrios socio-económicos entre los territorios de los países donde trabaja, potenciando la capacidad de innovación y gestión bajo un enfoque de competitividad territorial.

Para lograr un territorio competitivo que se posiciona en un contexto de integración económica y globalización, la GIZ parte de la visión territorial y trabaja con actores locales, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil, iniciando un análisis participativo de las necesidades, obstáculos y los potenciales de desarrollo. Este proceso le permite priorizar los sectores económicos que funcionarán como impulsores del desarrollo económico.

Como una región competitiva requiere de empresas competitivas en un entorno favorable para su desarrollo, las líneas estratégicas son: i) la mejora del entorno para el desarrollo de las inversiones, ii) el fortalecimiento de las empresas en su capacidad de innovación, iii) la creación de nuevas empresas en los sectores priorizados, iv) la atracción de nuevas empresas e inversionistas, y v) la facilitación al empleo a través de la formación vinculada a la demanda de las empresas.

Se destaca que esta OCI, y su bagaje de conocimiento, coherente con sus metodologías de trabajo, financió el Proyecto desarrollado en los municipios de Tarija y Sucre; estructurado de acuerdo a su concepción del desarrollo local.

2.2.b. El Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

En la actualidad los esfuerzos del Banco Interamericano de Desarrollo apuntan a impulsar políticas de reforma microeconómica para mejorar la competitividad de los sistemas productivos de la región y a una distribución más equitativa del ingreso. Paralelamente visualiza la descentralización como un factor que efectivamente contribuye a la creación de un entorno adecuado para mejorar la competitividad de los sistemas productivos.

Para el BID las razones que justifican su accionar para mejorar la competitividad a nivel local son, entre otras, las siguientes: i) La necesidad de redefinir las ventajas competitivas de cada territorio en el nuevo marco de economías globalizadas; ii) La existencia de círculos viciosos provocados por graves desequilibrios territoriales al interior de cada país, en los que los procesos de urbanización y de migración interior generan fuertes tensiones sociales y económicas; iii) La sostenibilidad de los procesos de descentralización mediante la ampliación de la base fiscalmente imponible; iv) La profundización y per-

feccionamiento de los mercados de factores en el territorio, y v) El aumento de la responsabilidad de los gobiernos subnacionales sobre programas de desarrollo económico local.

El BID desaconseja la aplicación de 'recetas' que estructuren áreas operativas predefinidas dada la gran diversidad de situaciones posibles en distintos tipos de territorios y con diferentes niveles de desarrollo institucional.

2.3. Conclusiones del capítulo

A lo largo de este capítulo se ha realizado un sucinto repaso del enfoque de distintos organismos de cooperación internacional del desarrollo económico y la importancia asignada al componente local.

Si bien entre estos OCI existen diferencias en la forma de ver o estudiar el proceso de desarrollo (explicables, también, desde los diferentes mandatos), existen puntos de encuentro, como ser: el clima de negocios para establecer las bases del desarrollo, el papel de los gobiernos locales en la generación de un buen ambiente para el desarrollo de las inversiones, la importancia de las instituciones en este proceso, el trabajar de manera mancomunada con todos los actores sociales y el hecho de que este proceso no solo tenga una dimensión económica sino también social.

Se puede afirmar que el marco institucional y normativo en el que cada OCI reconoce su origen los habilita a establecer vínculos con gobiernos subnacionales.

A su vez, el discurso de éstos Organismos de Cooperación Internacional, al incluir el tópico de desarrollo sustentable ha reconocido, en los gobiernos locales, un socio de desarrollo.

No obstante, esta línea discursiva no ha impactado plenamente en el diseño de los Programas, Proyectos y líneas de sus operaciones. Estas, en general, se caracterizan por ser modelos de "intervención" con poca consideración de las particularidades locales, poca o nula incidencia en la creación de capacidades; y con costos operativos que las tornan desaconsejables para operaciones de montos reducidos.

El Proyecto de Tarija y Sucre se organizó alrededor de un Programa de la ex - GTZ, a partir del cual pudo, desde el equipo de trabajo, revitalizarse el concepto de desarrollo de las localidades, con una fuerte apuesta a la reconstrucción de capacidades en materia de gestión fiscal y a perfilar un sello de identidad frente al mercado de capitales internacional.

Un desafío del equipo de trabajo fue disminuir los costos operativos aceptados para este tipo de intervenciones.

Capítulo 3

Los gobiernos locales como actores de desarrollo

A lo largo de este capítulo se intentará reafirmar que, conforme a los postulados de la teoría económica, los gobiernos subnacionales tienen incumbencia para influir de manera efectiva en el desarrollo económico de su localidad, en tanto medio para incrementar el bienestar de sus habitantes; siendo la generación de un ambiente propicio para la inversión, una herramienta útil para ello.

Muchas veces se utilizan los términos crecimiento y desarrollo económico de manera indistinta, aunque el concepto de desarrollo es más amplio.

Cuando se habla de crecimiento económico, se hace referencia a la creación de riqueza o al incremento del valor de bienes y servicios producidos por una economía. Habitualmente se mide por el aumento del Producto Bruto Interno, por el mayor número de lugares de trabajo, por el incremento de las exportaciones o por la mayor producción de un sector económico. Es, básicamente, una cuestión cuantitativa en la que intervienen cantidades y precios.

Ahora bien, el concepto de desarrollo económico surgió ante la necesidad de explicar porque algunas economías mostraban buenas tasas de crecimiento y, sin embargo, parte de su población continuaba privada de los beneficios de una mayor generación de riquezas.

Se considera desarrollo económico cuando al crecimiento económico de un país o una región se le adiciona la promoción del bienestar económico y social de sus habitantes. Además de aspectos como el nivel de producción se incluyen cuestiones estructurales como la educación de la población, indicadores de mortalidad, esperanza de vida, etc. En el concepto de desarrollo también se alojan nociones más abstractas como la libertad política, la seguridad, etc. El desarrollo económico supone ajustes legales e institucionales diseñados para dar incentivos, para fomentar innovaciones e inversiones, con el propósito de crear un eficiente sistema de producción y un adecuado sistema de distribución para los bienes y los servicios.

En este apartado se repasarán algunas teorías que mencionan, o no, las posibilidades e incumbencias de los gobiernos subnacionales, en relación al crecimiento y/o desarrollo económico de sus jurisdicciones.

3.1. La Perspectiva Neoclásica en las Teorías del Crecimiento Económico

Los modelos de crecimiento de Solow y Swan (1956) a mediados del siglo XX constituyen un hito en la historia del pensamiento económico. Estos modelos presentan una función de producción de las economías teniendo como argumentos el capital y el trabajo.

La explicación del crecimiento económico surge, en estos modelos, como resultado de aplazar consumo actual por consumo futuro mediante el ahorro. La explicación es que para crecer, las economías aumentan sus inversiones netas y, por consiguiente, sus bienes de capital. Al mantener estables el crecimiento demográfico y el factor trabajo agregado, se obtiene una ratio superior de capital por unidad de trabajo, aumentando así el rendimiento agregado global. A medida que se incorpora capital a la producción, se alcanzan mayores niveles de productividad y crecimiento. Pero como consecuencia de la ley rendimientos decrecientes, existe un punto en que las economías alcanzan un estado estacionario. En este punto del sistema teórico, la inversión neta equivale a cero, lo cual significa que la inversión bruta alcanza un nivel suficiente para cubrir la tasa de depreciación.

En este estado estacionario, el crecimiento viene determinado únicamente por el nivel del cambio tecnológico que es considerado exógeno al modelo y por la tasa de crecimiento demográfico, también exógena.

Originalmente, en estos modelos no había explicación al proceso de cambio tecnológico y la tecnología es vista como una 'caja negra'. El ritmo natural del progreso tecnológico y la manera en que interactuaba con el crecimiento, no era susceptible de control por parte de los actores sociales aunque, luego, la teoría fue modificada y el cambio de tecnología pasó a ser parte del modelo.

En estas teorías, el crecimiento es "mecánico" y resultante de un conjunto de acciones y políticas más o menos estandarizadas, con lo cual se restringe y deja un espacio (o utilidad) limitado al accionar del Estado para alcanzarlo.

En los modelos neoclásicos subyace la idea de existencia de una fuerza que hace que los niveles de vida de los diferentes países converjan en el tiempo. En efecto, si existe libertad de comercio, movilidad

del capital y factores, y la tecnología puede llevarse libremente de un lado a otro, se debería esperar una reducción en la disparidad de los ingresos de las naciones.

Una explicación del crecimiento divergente observado en la realidad lo brindan Krugman y Obstfeld (2001) y lo fundamentan en las características políticas y económicas de los países en desarrollo y sus reacciones frente a los cambios internacionales y presiones domésticas. La caracterización que hacen de estos países se concentra en las malas políticas macroeconómicas, la fragilidad del sistema financiero, su sector exportador basado en materias primas y las deficiencias del Estado en hacer cumplir la ley.

3.2. Desarrollo Endógeno

Los modelos endógenos le asignan prioridad al proceso de articulación de actores locales y al capital intangible de las ciudades, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión (Boisier, 2001).

Consideran que la acumulación de capital y el progreso tecnológico son factores claves en el crecimiento económico; pero argumentan que cada factor y el conjunto de elementos determinantes de la acumulación de capital, crean un entorno en el que los procesos de transformación y desarrollo de las economías toman forma.

Sostienen que la competitividad y, en definitiva, el proceso de acumulación de capital, es función de la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo, la organización flexible de la producción, la generación de economías de aglomeración y de diversidad en las ciudades y el desarrollo de las instituciones.

La adecuada interacción de estos factores genera economías de escala tanto externas como internas, reduce los costes generales y los costes de transacción y favorece las economías de diversidad, permitiendo el desarrollo (Vázquez Barquero, 2002). Desde esta perspectiva del crecimiento, las ciudades⁷ cobran una dimensión organizacional en donde los actores toman y llevan a cabo sus decisiones de inversión, localización y producción.

Las teorías del desarrollo endógeno se diferencian de los modelos de crecimiento exógeno, también, en el tratamiento que dan a la cuestión de la convergencia. Consideran que en los procesos de desarrollo económico lo verdaderamente importante es identificar los mecanismos y los factores que favorecen los procesos de crecimiento y cambio estructural y no si existe convergencia entre las economías regionales o locales.

Por otro lado, las teorías del desarrollo endógeno sostienen que la competitividad de los territorios se debe, en buena medida, a la flexibilidad de la organización de la producción y a la capacidad de integrar los recursos de las empresas y del territorio. Desde esta perspectiva, el desarrollo endógeno obedece a la formación de un proceso emprendedor e innovador, en que el territorio no es un receptor pasivo de las estrategias de las empresas y de las organizaciones externas, sino que tiene una estrategia propia que le permite incidir en la dinámica económica local.

Bajo esta perspectiva, según Storper y Worker (1995), comenzó a adquirir mayor importancia el análisis de las potencialidades endógenas de cada territorio, incluyendo en ello también factores no económicos (sociales, culturales, históricos, institucionales, etc.) los cuales son decisivos en el proceso de crecimiento económico local.

Stöhr y Taylor (1981) y sus colaboradores desarrollaron con prolijidad la propuesta del desarrollo de abajo – arriba. Parten del reconocimiento del escaso éxito de las formas consideradas “adecuadas” en la transmisión de innovaciones (tanto tecnológicas cuanto económicas y culturales) basadas en los canales interfirmas (propios de la relación insumo-producto), en los canales intrafirma (propios del modelo organizacional casa matriz/filial) y en los canales interurbanos implícitos en el ordenamiento del sistema de centros urbanos (la regla “rango-tamaño” como ordenamiento paretiano óptimo). Cada tipo de canal define, al mismo tiempo, un campo de política pública: globales, sectoriales y “espaciales”.

Como suele suceder, la buena intención termina por generar proposiciones demasadas ambiciosas, y ello conspira en su contra. La propuesta estratégica “de abajo arriba y hacia adentro” tiene un gran valor intrínseco y se inserta plenamente en el contexto del desarrollo local endógeno.

⁷ Aquí, el concepto de ciudad o localidad esta vinculado al espacio económico que puede coincidir o no con la división política que se hace del territorio; de todas maneras es un concepto fuertemente asociado a lo local.

3.3. Desarrollo Económico Local como 'Proceso'

Desde otras perspectivas, existen varias definiciones del desarrollo local como proceso, sin embargo, todos estos enfoques tienen ciertas características comunes que sirven para describirlo. Así, tomando como base a los principales autores se puede extraer como conclusión que el desarrollo local es un proceso participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y la puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas locales en el contexto global, con el objetivo final de obtener un crecimiento económico y un cambio estructural, lo que posibilita crear empleo decente y aumentar el nivel de vida de los habitantes de un determinado territorio.

En este proceso se pueden distinguir como dimensiones la económica, la de formación de recursos humanos, la socio-cultural e institucional, la político-administrativa y la ambiental.

Hay que tener en cuenta que no solo las decisiones de los actores locales inciden en el desarrollo de un territorio determinado, sino que existen decisiones que son tomadas en otros lugares y que, sin embargo, tienen incidencia en el desarrollo. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local.

Ahora bien, independientemente de las diferencias conceptuales, en la práctica, el desarrollo económico local es siempre un proceso que supone la formación de nuevas instituciones, el desarrollo de industrias alternativas, la mejora de las capacidades de la mano de obra existente para hacer mejores productos y la promoción de nuevas empresas.

3.4. Desarrollo regional

El desarrollo regional, consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado "región") que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y habitante de tal territorio.

Obsérvese la complejidad de esta definición al combinar tres dimensiones: una espacial, una social y una dimensión individual. El "progreso" de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un sujeto colectivo (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el "progreso" de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el "progreso" de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada, miembro de la comunidad en cuestión y habitante de la región, alcanzar su plena realización como persona.

3.5. Desarrollo descentralizado

Siguiendo a Boisier (1991) se puede decir que la descentralización es un fenómeno de alta complejidad y, a su vez, es una cuestión "difusa y confusa". Es un proceso multidimensional y hay mucho de confusión y de error en la forma en que se la presenta y discute.

En cualquier caso, descentralizar siempre implica una redistribución de poder y normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos, presupuesto y con normas de funcionamiento propias.

El desarrollo descentralizado supone la configuración del territorio en cuestión como un sujeto colectivo con capacidad para construir su propio futuro. Desde luego, no es el territorio como recorte geográfico el que puede operar como sujeto; sí lo es la comunidad que habita tal territorio, en la medida en que ella misma se alimenta del regionalismo, y en la medida en que es capaz de darse a sí misma un proyecto de futuro común consensuado para dar cabida a la diversidad.

Paralelamente, la descentralización política y la económica se visualizan como herramientas útiles para la sociedad.

La descentralización política es considerada como un valioso instrumento para profundizar la democracia, facilitar la participación ciudadana, colaborar en el proceso de transparencia y de participación en las decisiones y mecanismos de control.

En otra dirección, se argumenta que la descentralización económica contribuye a enfrentar los desafíos que impone la globalización y la necesidad de mejoras continuas en la competitividad. En efecto, la

descentralización posibilita la adecuación de la maquinaria estatal a las tendencias de las nuevas formas de producción, el cumplimiento de una mejor provisión de servicios públicos de acuerdo a las necesidades de las distintas localidades, evita la centralización y congestión de la administración pública y permite una mejor asignación y focalización del gasto, logrando un mayor impacto económico y social del mismo.

3.6. La Perspectiva desde los Fundamentos Microeconómicos

Porter (2001) señala que el contexto macroeconómico, el sistema jurídico, la estabilidad política y demás aspectos macroeconómicos, son condiciones necesarias pero no son suficientes para el desarrollo económico dado que la generación de riqueza se produce realmente en el nivel microeconómico de la economía y depende de la sofisticación de las firmas y del entorno empresarial en el que se desarrollan y compiten.

La medida de la competitividad viene dada por la productividad, que esta ligada a la eficiencia del sistema productivo y, las ventajas competitivas, terminan residiendo, al menos parcialmente, en la localidad donde están asentadas las unidades de negocios de las empresas.

Lógicamente que sobre la competitividad existen influencias distintas según el nivel de gobierno sea nacional o subnacional, pero las llamativas diferencias de desarrollo observadas al interior de cada país, hacen evidentes las ventajas por la implementación descentralizada de la política económica y de la iniciativa en regiones individuales.

De allí, que desde la perspectiva de los fundamentos microeconómicos, surge como necesidad crucial establecer estrategias económicas para las jurisdicciones subnacionales y que estas líneas de trabajo se encuentren entre las nuevas e importantes direcciones del pensamiento y práctica de la competitividad.

Sin lugar a dudas que el gobierno desempeña un papel inevitable en el desarrollo económico porque afecta a muchos aspectos del ambiente de negocio. El gobierno, en general, y, particularmente, los gobiernos locales fijan reglas, brindan incentivos y realizan inversiones públicas que hacen la economía más o menos productiva.

Desde esta perspectiva, los gobiernos subnacionales terminan compitiendo (consciente o inconscientemente) en ofrecer un ambiente productivo para el desarrollo de los negocios y, aunque parezca contradictorio, en un contexto globalizado, lo local cobra importancia.

3.7. Conclusiones a las Teorías de Desarrollo Económico

La región alude a un territorio y a su dotación de recursos productivos. En ella se da un conjunto de interacciones que conforman un sistema compuesto por subsistemas productivos, institucionales y culturales, que encierran en sí un cúmulo de relaciones tales como: las relaciones capital – trabajo, los flujos de intercambio, las relaciones monetarias, las organizaciones y procedimientos para la toma de decisiones y las pautas de comportamiento social.

El territorio, como escenario de localización de firmas, responde a la flexibilidad de las dinámicas sociales que potencian u obstaculizan la continuidad de los procesos productivos y sus encadenamientos, que trascienden los límites fijados administrativamente y las mismas relaciones sociales.

La instancia regional, entonces, es un punto clave para la formulación de políticas que contemplan la diversidad y la heterogeneidad y sobre las cuales puede realizarse una evaluación de impactos de la organización espacial de las firmas.

La teoría económica reseñada reconoce en el territorio, la región y la localidad unidades de crecimiento económico con potencialidad para diferenciarse; pero es necesario un dato más para reconocer en estas unidades un actuar (actual o potencial) de política económica.

Ese dato es la norma, que constituye a un Gobierno local (Constitución, Carta Orgánica, Decretos, etc); y es esa misma matriz normativa la que vincula el crecimiento económico con el desarrollo de la jurisdicción como meta y fundamento de la existencia de ese gobierno.

Se puede afirmar que el marco territorial y normativo en el que cada gobierno local reconoce su origen, lo habilita para establecer vínculos de naturaleza económica en beneficio de su desarrollo.

Cada postulante al desempeño de un cargo de un gobierno local, sustenta su discurso en sus capacidades para contribuir de mejor forma al desarrollo de esa comunidad.

No obstante, esta línea discursiva no siempre se traduce en verdaderas estrategias de desarrollo. Gran parte de los gobiernos locales de la región se limitan a la prestación de servicios básicos; para la que no se requieren mayores capacidades.

Desde esta comprensión, el Proyecto de Tarija y Sucre se orientó estratégicamente a convertir a los gobiernos municipales en promotores activos del desarrollo local de sus jurisdicciones.

El desafío fue estructurar una idea susceptible de apropiación por los actores locales, para que éstos generaran sus propias capacidades y pudieran posicionarse como garantes del desarrollo regional.

Desde el equipo de trabajo pudo revitalizarse el concepto de desarrollo de las localidades, con una fuerte apuesta a la reconstrucción de capacidades en materia de gestión fiscal y a perfilar un sello de identidad frente al mercado de capitales internacional.

Capítulo 4

Aporte de la perspectiva cultural a la comprensión de los procesos de desarrollo

Este capítulo se propone incorporar, tal vez de manera artística⁸, la perspectiva cultural a la comprensión de los procesos de desarrollo en América Latina, para vincularlo, luego, a los modelos de desarrollo ejecutados en los municipios de Tarija y Sucre.

Se intenta ofrecer una perspectiva distinta acerca de las pretendidas barreras culturales que afectan a la economía capitalista de la región, relatando vivencias y experiencias del autor enmarcadas en un adecuado contexto teórico.

La idea de que los aspectos culturales inciden en el desenvolvimiento del capitalismo fue introducida con firmeza por Weber a inicios del siglo XX en la obra "La ética protestante y el espíritu capitalista" (Weber, 1901). Desde entonces se ha desatado una amplia discusión, que llega al presente con posturas que van de un extremo a otro. Así, hay quienes apuntan a una suerte de determinismo cultural y atribuyen todas (o casi todas) las diferencias en el desarrollo económico entre las regiones, países o continentes a la cultura; mientras que otros, en el extremo opuesto, se muestran escépticos a esta definición y explican los diferentes grados de desarrollo en función de otros aspectos.

Si bien el funcionamiento de las sociedades latinoamericanas y, por lo tanto, de sus economías se ve influenciado por los diferentes aspectos que hacen al modo de vida y costumbres de la región, conviene preguntarse si, justamente, esa impronta ha funcionado de freno para el desarrollo en varios de los países de Latinoamérica.

Resulta importante destacar que el concepto "cultura latinoamericana" es muy general y puede traer limitaciones a la hora de extraer conclusiones, aun así vale la pena correr el riesgo de utilizar esa generalidad en el afán de que el presente resulte en un aporte a la visión del tema.

4.1. Aspectos culturales

Hay planteos que apuntan a una controversia entre la transformación económica y las costumbres y valores morales tradicionales que conservan los países latinoamericanos, los que serían un obstáculo para el desarrollo y funcionamiento de la economía de mercado.

Videla (1992) reseña la controversia que plantea que se debería inducir una modificación de las actitudes básicas de las sociedades latinoamericanas, penalizando las actitudes no compatibles con el mercado y la eficiencia económica, a través de estímulos, educación o simplemente medidas coercitivas.

4.2. Digresión 1: Historia cotidiana de los países en desarrollo

Cuando el grupo de expertos internacionales contratados para un encargo de una agencia de cooperación alemana arribaron a la ciudad del interior de Bolivia, lo hicieron con cierta demora por retraso en el vuelo.

La agenda de trabajo que se había preparado ya indicaba cierto atraso para iniciar la primera de las reuniones en las oficinas del mismo municipio, con representantes sindicales de los gremios de trabajadores, pero como las dilaciones en los vuelos son moneda corriente, el punto no era tan crítico. La impuntualidad en general y el de los viajes aéreos, en particular, es habitual en los países en vías de desarrollo.

El día era especial ya que se celebraba "El Día de las Comadres", una fiesta muy pintoresca (enmarcada en el carnaval Chapaco) donde, entre otras cosas, una mujer le ofrece a otra su amistad haciéndola comadre, entregándole un presente y una canasta con distintos elementos que tienen por significado augurios de prosperidad y abundancia; se festeja, además, haciendo explotar cohetes y otras pirotecnias, arrojando papel picado, serpentinas, etc. y compartiendo algún trago, por lo general, de cerveza.

La Oficial Mayor Administrativa (cargo que representa a la máxima autoridad de la hacienda pública en los municipios de Bolivia) esperaba a la funcionaria representante de la agencia alemana, que venía en la comitiva, para hacerla su comadre. Siguiendo con las tradiciones, le entrego una torta que tenía preparada y acto seguido, sobrevino todo el ritual.

⁸ Oscar Niemeyer, figura central de la arquitectura moderna y fallecido recientemente, expresaba en su vida profesional que el arte estaba en lo sorprendente. Para el autor de esta tesis y su equipo de trabajo fue sorprendente que el aporte de lo cultural a los procesos de desarrollo contradice el prejuicio.

El festejo continuó por un buen rato de manera muy animada por los halagos, las bromas, el trago y las estruendosas y coloridas figuras de la pirotecnia. Pero la reunión prevista con los representantes sindicales continuaba dilatándose hasta que, finalmente, se partió rumbo a los despachos oficiales para dar inicio a la misma.

La situación resultaba un tanto extraña, todos en el grupo iban a la reunión con las latas de cerveza en la mano y algunos restos de serpentinas y papel picado que no se habían podido quitar.

Los representantes sindicales ni se inmutaron por el estado de la comitiva ni por la demora, ya bastante marcada, en el inicio de la reunión y la misma se desarrolló normalmente.

4.3. La globalización y las reformas

En los últimos años la globalización ha impuesto no solo la internacionalización de la economía sino que también ha impactado en la cultura y hasta en aspectos políticos, todo a un ritmo muy acelerado y en un proceso muy intrincado.

Las empresas, que son las que compiten en el mercado global, operativamente se ven influidas por el contexto en el que se desenvuelven, del que también forman parte y, por lo tanto, inciden en él al igual que otros actores.

Las constantes revisiones de los procesos de producción y decisiones de inversión que efectúan los agentes en busca de mayor competitividad, tienen un impacto territorial y responden a estímulos determinados, algunos de ellos ligados al espacio en donde se desarrollan.

La globalización tiene, entonces, un aspecto espacial relevante que signa el patrón de acumulación de ciudades y regiones, el que también es impactado por el papel que desarrollan el resto de los actores locales, donde el rol de los gobiernos subnacionales, como también se ha visto, no es menor.

Así adquieren importancia los proyectos de reforma, entendidos como el conjunto de medidas de políticas que alteran la relación del Estado con la sociedad y que tienen como objetivo mejorar el vínculo y/o optimizar el rol de las partes.

En este sentido, siempre es un buen momento para mejorar y, por lo tanto, para encarar un proyecto de reforma. Pero, claro está, no siempre es posible alterar el vínculo Estado-sociedad, sea por razones de correlación de fuerzas de las partes involucradas, por cuestiones ideológicas, por limitaciones de recursos o porque, simplemente, no se pretende y los cambios se demoran o frenan.

4.4. Digresión 2: Historias del mundo globalizado

Una agencia de cooperación de un país europeo muy desarrollado llamó a un concurso internacional para la realización de una asistencia técnica en algunos municipios de un país en vías de desarrollo de América del Sur.

Como resultado del proceso competitivo de selección, la agencia europea contrató a una firma de EEUU (a su vez subsidiaria de un grupo franco-belga), especializada en trabajos con América Latina.

En la empresa norteamericana, con sede en Washington DC, trabajaban estadounidenses, franceses, bolivianos y argentinos; a su vez, el equipo de trabajo para el proyecto fue reforzado con consultores sudamericanos.

La heterogeneidad que implicaba el proyecto era sorprendente; de alguna manera se encontraban vinculados el desarrollo y el subdesarrollo, los hemisferios norte y sur, dos continentes, cuatro idiomas, seis nacionalidades, distintos husos horarios, distintos gobiernos y niveles de los mismos; necesidades de información y comunicaciones que deben recorrer miles y miles de kilómetros y diversos aspectos más.

La perspectiva cultural del proyecto era riquísima y sorprendente.

También fueron asombrosos los resultados logrados; al final del periodo (de tan solo 18 meses) el gobierno local sobre el cual se trabajó contaba con:

- Programa fiscal sostenible,
- Perfil de su deuda en mejores condiciones financieras, ya que se extendieron los plazos y bajó la tasas de interés,
- Plan de fiscalización impositiva concentrado en los sectores de más rendimiento y focalizado en los "bolsones" de incumplimiento (que se correspondían con los sectores de mayores ingresos de la ciudad),

- Cambio del obsoleto y desarticulado sistema de administración financiera por uno integrado y confiable,
- El presupuesto dejó de ser una formalidad para entregar al legislativo para ser una expresión del plan de gobierno,
- Plan de inversiones plurianual y fruto de una evaluación de rentabilidad por proyecto,
- Los trabajadores encontraron seguridad en el cambio, se involucraron en él y no existió ninguna manifestación en contra del plan de reformas,
- Se involucró a terceros actores (Concejo Deliberante, sindicatos y organismos de control y seguimiento) para evitar la reversibilidad de las reformas,
- Se eliminaron las fuentes de observaciones del organismo de auditoría de la Nación a los estados contables del municipio,
- Se alcanzó la condición de sujeto de crédito por una reconocida empresa internacional de calificación de riesgo.

Como si todo ello fuera poco, el proceso se realizó en medio de un periodo electoral donde el alcalde fue reelecto y gran parte de su campaña proselitista giró alrededor del programa de reformas.

Vale aclarar que los municipios bolivianos tienen una responsabilidad mayor que los municipios argentinos, aunque menor que las provincias, en términos de políticas sociales y económicas; de allí la importancia de las acciones y resultados.

4.5. Aspectos sorprendentes del capitalismo

Sin lugar a dudas, las historias de las digresiones son sorprendentes, aunque por motivos muy diferentes.

A esta altura, cabe preguntarse si es posible el desarrollo capitalista en un contexto donde hay tan particulares y arraigadas costumbres, como la descripta en la primera de las digresiones de ingresar tarde a una primera reunión de trabajo, con cerveza, serpentinas y papel picado y que ello no cause el menor asombro y, bajo qué condiciones se pueden llevar adelante las reformas que se comentaron en la segunda de las digresiones que implicaron una serie de cambios culturales muy importantes, afectado modos de vida y costumbres de la ciudad y alterando notoriamente el vínculo Estado y sociedad, para adecuarlo a los requerimientos de inicios del siglo XXI.

Las experiencias llaman por sí misma la atención; más sorprendente resulta aún que se trate de dos acontecimientos coetáneos; pero mucho más asombroso es que se trata de un mismo programa desarrollado en un mismo municipio y por los mismos actores. En efecto, ambas vivencias corresponden a actividades del Proyecto en Tarija durante los años 2004-2005.

4.6. Reflexiones finales acerca del presente capítulo

El ritmo y magnitud de las reformas implementadas en la ciudad de Tarija, invitan a reflexionar acerca de las limitantes culturales del capitalismo.

La naturalidad de la implementación y aceptación de las reformas, hacen pensar que los fundamentos mismos se encontraban subyacentes en la sociedad de Tarija. Como si hasta ese momento no se hubiera podido traducir el imaginario social en las instituciones, operativizando virtudes que existían a nivel de las personas y cuya su "socialización" trajo importantes beneficios para el funcionamiento de la economía.

De alguna manera el potencial se encontraba latente en la sociedad y su implementación dependía de factores tales como la asignación de recursos apropiados y la decisión de actores claves, más que con romper o cambiar una tradición, siendo el Proyecto el catalizador de los cambios.

También puede suponerse que en América Latina existen patrones culturales que pueden hacer funcionar el capitalismo de una manera distinta pero, que también hay un sinnúmero de acciones que, aunque implican cambios culturales de importancia, permiten trabajar mejorando la racionalidad (en el sentido de von Mises, 1853) en la asignación de recursos, mejorando el funcionamiento de la economía capitalista y sin romper con la identidad y tradiciones de la sociedad.

De alguna manera el párrafo precedente implica aceptar una huella cultural lejana; dejando un amplio espacio para operar mejoras en el funcionamiento de la economía antes de que aparezcan los aspectos culturales que operan de manera diferencial.

Por otro lado, bien vale la pena preguntarse: ¿no será que es el positivismo económico el que hace pensar, en la existencia de solo una cultura, como ley rígida, para hacer funcionar, de manera óptima

el capitalismo mientras que éste, más práctico, acepta y puede convivir con variantes culturales con su propio dinamismo, historia y tradiciones?

Cualquiera sea el caso, es posible conjeturar que las limitaciones al desempeño del capitalismo en gran parte de la región no se debe a una cuestión estrictamente cultural, pero ello no implica desconocer que el capitalismo abreva en concepciones antropológicas, culturales y religiosas que consideran la acumulación de riqueza como valor predominante en la escala axiológica.

Desde esta comprensión, el Proyecto de Tarija y Sucre se orientó estratégicamente a convertir a los gobiernos municipales en promotores activos del desarrollo local de sus jurisdicciones.

El desafío fue estructurar una idea susceptible de apropiación por los actores locales (lo que demandó conocimiento, comprensión y valoración de sus particularidades culturales), para que éstos generaran sus propias capacidades y pudieran posicionarse como garantes del desarrollo regional sustentable.

Desde el equipo de trabajo pudo revitalizarse el concepto de desarrollo de las localidades, con una fuerte apuesta a la reconstrucción de capacidades en materia de gestión fiscal y a perfilar un sello de identidad local frente al mercado de capitales internacional.

Capítulo 5

Las asimetrías de información y el impacto de las estrategias de diferenciación

En este acápite se presenta una modelización del análisis de datos disponibles y toma de decisiones en contextos de asimetrías de información. Se intenta interpretar el comportamiento de los inversores al momento de enfrentarse a una oferta múltiple de localidades para realizar sus negocios; la forma en que los gobiernos subnacionales pueden presentar una estrategia para escapar de una elección aleatoria; y el modo en que los OCI pueden contribuir a la visibilización de sus socios de desarrollo, más allá de los típicos programas de reforma.

5.1. Los problemas de información en la economía

Los problemas de información y sus asimetrías, traen consigo la aparición de riesgos e incertidumbres. Analizar estos problemas ayuda a entender el comportamiento de los distintos actores económicos, como éstos se organizan e interactúan y el impacto que ello tiene sobre el funcionamiento de la economía.

Los temas vinculados al riesgo y la incertidumbre en la economía comenzaron a reconocerse a fines del siglo XIX pero fue a mediados del siglo pasado cuando estas variables se incorporan formalmente en el análisis del comportamiento de los actores económicos; a partir de allí, han ido cobrando importancia en el análisis y teoría económica.

Es probable que una de las más importantes contribuciones a la literatura de la economía de la información sea el trabajo de George Akerlof, *"The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism"* (1970) donde analiza el mercado para un producto donde los vendedores están mejor informados que los compradores acerca de la calidad del bien. La idea fue ilustrada con un sencillo ejemplo dado por el mercado de los automóviles usados⁹, donde las aseveraciones de los vendedores acerca de su producto no son observables o, al menos, no son verificables por los compradores. Esta es una situación de riesgo moral que condiciona la conducta de los actores y, en consecuencia, los resultados de la interacción.

Poco después, Michael Spence presenta el ensayo *"Job Market Signaling"* (1973), donde destacó la posibilidad de que algunos actores realicen un tipo particular de acciones observables que otros no pueden hacer. Esta señal les puede servir a los primeros para establecer una diferencia respecto de los segundos y convencer a la contraparte de la interacción o negociación.

Luego, Michael Rothschild y Joseph Stiglitz ensayan sobre los temas de selección adversa en *"Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information"* (1976), que complementa los trabajos previamente citados y cierra una suerte de trilogía (riesgo moral, señalización y selección adversa) respecto a los problemas de asimetrías de información.

Este capítulo se apoya en la teoría de los juegos, básicamente en los modelos de Akerlof y de Spence, para analizar los problemas que generan las asimetrías de información sobre los niveles de inversión en las economías regionales y el rol de los OCI y de los programas de reformas que impulsan.

Es necesario tener presente que cuando se focaliza en espacios subnacionales hay ciertas "características"¹⁰ regionales que el gobierno local no puede alterar para atraer inversiones; la distancia a los centros de consumo, su clima y geografía, etc. son claros ejemplos de ello; pero existen otros aspectos en donde el papel del gobierno local es determinante y puede dar "señales"¹¹ de ello e, incluso, puede manipular.

Como se señalara anteriormente, el gobierno local "G" es, al menos parcialmente, responsable por el ambiente de negocios de la jurisdicción en donde las firmas llevan adelante las inversiones y conoce (o al menos debería conocer) sus fortalezas y debilidades; por ejemplo, si su política fiscal es consistente o sus políticas de promoción o sus planes de provisión de infraestructura son posibles y se encuentran convenientemente fondeados, si al interior de su administración se esconden conflictos internos o problemas fiscales que pueden llegar a paralizar la actividad en el área de influencia, si los trámites para

⁹ En EEUU se denomina "lemon" (limón) al automóvil usado de mala calidad.

¹⁰ En el trabajo Job Market Signaling de Michael Spence lo denomina Indices (en inglés).

¹¹ *Signals* en el mismo trabajo de Spence.

obtener permisos o licencias son muy burocráticos o exigen un costo adicional para obtenerlos, si ha desarrollado planes de capacitación para mejorar la empleabilidad y productividad de su población, etc.

De esta manera, existen gobiernos que, con el fin de atraer inversiones, aplican políticas que el mercado considera apropiadas al efecto (en adelante “gobierno que aplica buenas políticas” o G^{bp}) y otros que no (en adelante “gobierno que aplica malas políticas” o G^{mp})¹².

Si bien puede parecer un sinsentido que un gobierno no esté dispuesto a implementar “buenas” políticas económicas, en realidad no lo es. Un gobierno dado puede privilegiar otros aspectos: la asignación de recursos a otras prioridades, el temor a la pérdida de popularidad por las medidas implementadas, la existencia de una tensión en la sociedad que desaconseje la introducción de cambios en ese momento o, simplemente, que no se ha percatado de algunos problemas sobre los cuales debería actuar o hace una evaluación distinta a las empresas en lo concerniente a la naturaleza de una política apropiada.

Se puede suponer que cada gobierno local evalúa la conveniencia de implementar políticas económicas “buenas” en función del resultado esperado “ R ” de una ecuación costo-beneficio económico, político y social ($R \in \text{Real}$) y que la implementación, o no, de estas medidas determina el tipo de gobierno.

$$R \geq 0 \rightarrow \text{Implementa “buenas” políticas} \rightarrow G^{bp}$$

$$R < 0 \rightarrow \text{Implementa “malas” políticas} \rightarrow G^{mp}$$

A los fines del presente capítulo, basta aceptar la existencia de gobiernos locales en donde se presenta un ambiente favorable para el desarrollo de las inversiones (G^{bp}) y gobiernos locales donde no existe un ámbito propicio para la inversión (G^{mp}), que se traduce en costos adicionales en los distintos proyectos que se llevan a cabo.

5.1.1. La inversión en un contexto de información incompleta

Los inversores evalúan la realización y localización de sus proyectos en función de la información de los mismos, de experiencias previas y la información y percepción acerca las “características” locales y las “señales” que el gobierno pueda emitir.

Pero esta información es incompleta acerca del tipo de gobierno que toma las decisiones en el lugar en donde se desarrollará el proyecto. Conceptualmente el problema reside en la existencia de una asimetría de información entre un gobierno que conoce (o al menos debería conocer) las amenazas y debilidades de su gestión y las firmas que van a llevar adelante las inversiones, que desconocen esta información.

Las empresas sólo pueden observar la propaganda oficial, pero desconocen el grado de veracidad de dicha información que luego repercutirá en la rentabilidad de los proyectos. Esta incertidumbre genera la asimetría de información y sensibiliza negativamente a las firmas sobre la posibilidad de realizar inversiones.

Esta situación podría interpretarse desde la Teoría de los Juegos utilizando el modelo desarrollado por Akerlof en el trabajo anteriormente citado, que sirve de base para explicar el desarrollo de la inversión en un contexto de información incompleta.

En un esquema muy simple, pero que va a la esencia misma del problema, estas circunstancias se pueden representar con dos jugadores: el gobierno local “ G ” que representa a la sociedad y el conjunto de inversores o firmas “ F ”.

El gobierno tiene la potestad de aceptar (Ap_j) o no aceptar ($\neg Ap_j$) el asentamiento de cada uno de los proyectos de inversión que las firmas presentan.

Para el gobierno, aceptar o no la localización de un proyecto de inversión “ p_j ” en su jurisdicción depende del beneficio esperado “ b_j ” ($b \in \text{Real}$) resultado de una ecuación costo-beneficio donde evalúa el desarrollo que provoca el mismo al mejorar el nivel de vida de su población (vía incremento de la riqueza, la generación puestos de trabajo, etc.) y el costo político, económico, social y ambiental que el proyecto le acarrea; por lo tanto:

$$b_j \geq 0 \rightarrow A$$

$$b_j < 0 \rightarrow \neg A$$

¹² Se podría trabajar con un continuo de políticas teniendo en los extremos buenas y malas políticas, pero ello solo acarrea mayor complejidad al análisis sin aportar mucho al objeto del mismo.

Por otro lado, las firmas (que para simplificar se realiza el supuesto de que son neutrales al riesgo) pueden ejecutar el proyecto de inversión “E” o no ejecutar la inversión “ $\neg E$ ” lo cual dependerá de la rentabilidad esperada del proyecto “ i_j ” ($i_j \in \text{Real}$). En principio, y como es de esperar, pretenden llevar adelante todos los proyectos de inversión “ p_j ” que tengan una rentabilidad esperada positiva.

$$\begin{aligned} i_j \geq 0 &\rightarrow E \\ i_j < 0 &\rightarrow \neg E \end{aligned}$$

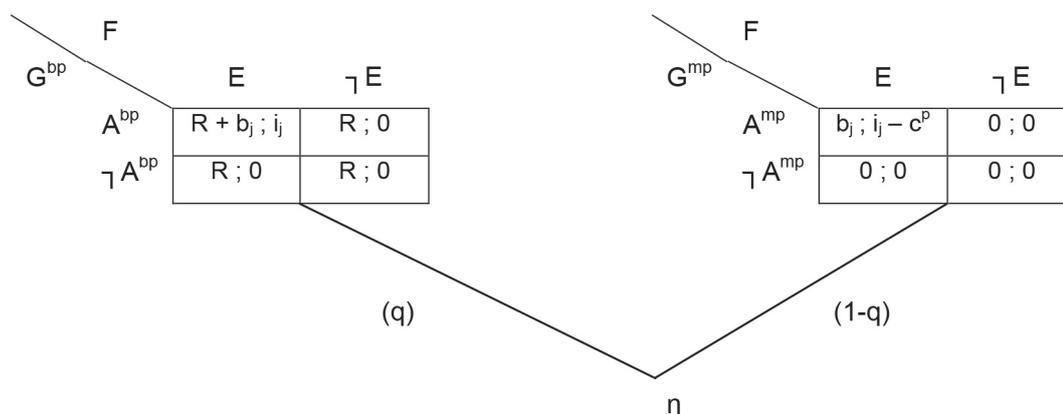
Es importante considerar que para los inversores, la existencia de distintos tipos de gobierno y la información parcial acerca de ello es un factor generador de riesgos, que se traduce en mayores costos operativos, sea mediante previsión (anticipación del riesgo) o por los gastos efectuados al reconducir el curso de la inversión.

Si el gobierno es del tipo que aplica políticas “buenas” para el desarrollo de las inversiones (G^{bp}), las empresas no enfrentarán costos ni riesgos adicionales al proyecto del cual esperan una renta o beneficio de i_j que es propia del proyecto. En cambio, si el Gobierno es del tipo que aplica “malas” políticas (G^{mp}), a las firmas le aparecerá en cada proyecto un costo adicional que afectará su rentabilidad. En este caso, las empresas valúan esta situación con un sobre costo presunto “ c^p ” (siendo $c^p > 0$), resultante de su percepción y experiencia; por lo tanto, su beneficio esperado queda reducido a: $i_j - c^p$.

Las firmas no conocen que tipo de gobierno será su contraparte. La propaganda oficial no contribuye a ese conocimiento, ya que puede no ajustarse a la realidad y una vez realizada la inversión, los costos de salida pueden ser muy altos y no podrán reclamar a nadie por ellos.

Ante la situación descrita precedentemente, las firmas asignan una probabilidad q ($0 < q < 1$) a que sea un gobierno del tipo G^{bp} y, por consiguiente, $1-q$ a que sea del tipo G^{mp} .

Así determinado, el juego se representa de la siguiente forma:



De la misma se desprende que aceptar es una estrategia débilmente dominante para ambos tipos de gobierno, al igual que ejecutar los proyectos para las firmas. Lo cual es lógico ya que *a priori* los gobiernos pretenden inversiones para mejorar las condiciones de vida de su población y las firmas pretenden llevar adelante sus proyectos para obtener ganancias.

Ahora bien, como las expectativas de rentabilidad que enfrentan las firmas se ven influenciadas por la probabilidad de que el gobierno haya implementado políticas adecuadas, el juego queda definido de manera estratégica así:

		F	
		E	$\neg E$
G	A ^{bp} A ^{mp}	(R+b _j)q + b _j (1-q) ; i _j q + (i _j -c ^p)(1-q)	Rq ; 0
	A ^{bp} $\neg A^{mp}$	(R+b _j)q ; i _j q	Rq ; 0
	$\neg A^{bp}$ A ^{mp}	Rq + b _j (1-q) ; (i _j -c ^p)(1-q)	Rq ; 0
	$\neg A^{bp}$ $\neg A^{mp}$	Rq ; 0	Rq ; 0

En este juego, el beneficio esperado i_j de los proyectos de inversión p_j de las empresas depende de una serie de factores que hacen al proyecto y también pasa a estar en función de los sobrecostos presuntos c^p y de la probabilidad de localizar la inversión en un gobierno del tipo G^{bp} . Es decir:

$$i_j = f(i_j; c^p; q)$$

Donde i_j se relaciona de manera inversa con c^p y de manera directa con q (o de manera inversa con $1-q$).

El único equilibrio de Bayes-Nash (BNE) con inversiones posible corresponde al vector (A^{bp}, A^{mp}, E) , pero ello implica el requerimiento de $i_j \geq (1 - q)c^p$ para que una vez contabilizados los sobrecostos presuntos, el proyecto rinda sus frutos con una rentabilidad esperada mayor o igual a cero.

Es decir, las condiciones de asimetrías de información planteadas en el juego hacen que, solo los proyectos de inversión p_j cuyas rentas esperadas i_j sean iguales o superiores a $(1-q)c^p$, se lleven a cabo¹³.

Si bien las decisiones de aceptación de las inversiones podrían suponerse por proyecto, se puede establecer el supuesto de que para el gobierno, el beneficio por las inversiones de todos los proyectos "B", viene dado por el agregado de los beneficios que le trae cada uno de los de proyectos de inversión que se realicen; por lo tanto:

$$B = \sum_j b_j ; \forall b_j \geq 0$$

De manera análoga, se hace el supuesto que la rentabilidad total esperada de las firmas "I" viene dada por el agregado de las rentas esperadas de cada uno de los de proyectos de inversión que se realicen; por lo tanto:

$$I = \sum_j i_j ; \forall i_j \geq (1-q)c^p$$

Usando una función explicativa la situación planteada queda representada como:

$$B = \sum_j X [i_j \geq (1-q)c^p] \times [b_j \geq 0] p_j = I \quad (1)$$

La situación alcanzada es sub-óptima para la economía ya que no se realizan todas las inversiones que podrían realizarse, lo que conlleva a un menor grado de crecimiento potencial agregado y la sociedad pierde el beneficio que hubieran generado los " p_j " proyectos de inversión con una rentabilidad esperada positiva pero inferiores a $(1-q)c^p$ y aceptables para el gobierno y las firmas pierden de obtener la rentabilidad de esos mismos proyectos.

Como corolario se puede señalar que:

- i) Por más que un gobierno adopte políticas apropiadas para el desarrollo de las inversiones (G^{bp}), no se van a ejecutar todos los proyectos de inversión con rentabilidad esperada positiva.
- ii) A mayores percepciones de sobrecostos presuntos y/o mientras mayor sea la probabilidad de localizar la inversión en donde existe un mal gobierno, mayor será el requisito de rentabilidad esperada para realizar inversiones.
- iii) Esta situación de asimetría de información limita el proceso de desarrollo de inversiones con el consecuente perjuicio al crecimiento económico.

¹³ Que existan gobiernos que apliquen malas políticas ahora si conlleva a la existencia de un potencial problema de selección adversa ya que los inversores más prudentes podrían retirarse del mercado y, ahora, los gobiernos serían los que cuentan con información incompleta respecto de la seriedad de los inversores remanentes en el mercado.

5.2. El apoyo de los OCI como reductor de la asimetría en la información

Siguiendo las líneas generales del juego planteado anteriormente, el Gobierno observa su tipo y decide trabajar, o no, con un OCI lo cual será de público conocimiento. Las firmas pueden observar el programa del OCI con el gobierno local, pero no el tipo de gobierno del que se trata. Pero el hecho de que un gobierno local tenga un programa con un OCI, puede arrojar luz y constituir una señal (L) a las empresas respecto del tipo de gobierno en cuestión.

Ante esta situación los inversores pueden modificar su percepción respecto de las probabilidades de “buen” o “mal” gobierno y asignar una probabilidad q^* de “buen” gobierno al que tenga un programa de trabajo con un OCI (y por lo tanto $1-q^*$ de “mal” gobierno).

Si el Gobierno no tiene un programa de trabajo con un OCI no hay tal señal (L) y las probabilidades asignadas por las Firmas de que sea un “buen” gobierno será de q (siendo $0 < q < q^* < 1$).

Si bien no se asume el supuesto de que los OCI brindan su apoyo solo a los gobiernos que implementen políticas adecuadas para el desarrollo de las inversiones, si es válido el supuesto esbozado anteriormente de suponer que las firmas le asignen una mayor probabilidad de que sea un buen gobierno, ya que se admite que el OCI colabora en alcanzar una mejor situación. Por lo tanto, el beneficio por inversiones para un gobierno sería:

$$B^{oci} = \sum_j X [i_j \geq (1-q^*)c^p] X [b_j \geq 0] p_j$$

También se asume el supuesto de que para un gobierno trabajar con un OCI implica un conjunto de acciones adicionales que tienen un costo de “C” ($C \in \text{Natural}$), pero en el caso de los malos gobiernos, éstos deben realizar un empeño mayor dado que deben esforzarse en mejorar su condición y al menos le llevará un tiempo implementar algunas acciones con un costo de T ($T \in \text{Natural}$), y por lo tanto el costo de trabajar con un OCI para estos gobiernos es de “C+T”.

Las firmas siempre van a preferir invertir, aunque no siempre será posible, en aquellos gobiernos que cuentan con un programa con un OCI, independientemente de su tipo, ya que ahí la rentabilidad esperada es mayor, dado que no hay o hay menos sobrecostos por la intervención del OCI. Los gobiernos tendrían entonces un un beneficio por inversiones de B^{oci} (siendo $B^{oci} > B$).

Pero no está claro de que al Gobierno le vaya a convenir implementar un programa con un OCI dado que ello implica un costo (C o C+T según el tipo) que trataría de evitar y no hay certeza acerca de que trabajar con un OCI implique que las mayores inversiones inducidas por el programa generen beneficios adicionales ($\Delta B = B^{oci} - B$) superiores a los costos del programa con el OCI. Es decir

$$\Delta B \leq \geq C$$

$$\Delta B \leq \geq C+T$$

Ante esta situación, los posibles equilibrios con inversiones se encuentran en función de los valores que asuman C, T y en el diferencial Δq ($q^* - q$).

Si Δq es lo suficientemente importante para como para que los beneficios adicionales para cualquier gobierno de trabajar con un OCI superen los costos de hacerlo ($\Delta B \geq C+T$), entonces todos los gobiernos diseñarán la misma estrategia y pretenderán trabajar con un OCI y se producirá un equilibrio agrupador; llegado el caso, si todos los gobiernos tienen un programa con un OCI, los inversores no percibirán que un programa con un OCI arroje luz sobre su problema de incertidumbre respecto al tipo de gobierno donde planea hacer desarrollar su proyecto y se vuelve al esquema de incertidumbre planteado (aunque con un mayor nivel de inversión como consecuencia de que, en general, los gobiernos malos serán menos malos a raíz de la participación de los OCI).

Por lo tanto:

$$\Delta B = \sum_j X [(1-q^*)c^p \geq i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j > C + T$$

En el caso de que Δq no sea tan importante y que genere beneficios adicionales para el gobierno pero inferiores a los costos de trabajar con un OCI ($\Delta B \leq C$), entonces todos los gobiernos desarrollarán la misma estrategia de no trabajar con un OCI y también se producirá un equilibrio agrupador.

$$\Delta B = \sum_j X [(1-q^+)c^p \geq i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j < C$$

Si Δq es de una magnitud tal que incrementa los beneficios adicionales por inversiones de trabajar con un OCI que superan los costos en el caso de los buenos gobiernos pero son inferiores a los costos de los malos gobiernos ($C < \Delta B < C+T$), entonces los gobiernos del tipo que apliquen buenas políticas pretenderán trabajar con un OCI mientras que los gobiernos del tipo de malas políticas no y se establecerá una estrategia de diferenciación por parte de los gobiernos de acuerdo a su tipo y se producirá un equilibrio separador.

$$C + T > \Delta B = \sum_j X [(1-q^+)c^p \geq i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j > C$$

Donde los beneficios B por inversiones que los “buenos” y “malos” esperan recibir equivalen a:

$$B^{bpL} = \sum_j X [i_j \geq (1-q^+)c^p] X [b_j \geq 0] p_j = I^{bpL}$$

$$q^+ \rightarrow 1$$

$$B^{bpL} = \sum_j X [i_j \geq 0] X [b_j \geq 0] p_j = I^{bpL}$$

$$B^{mp} = \sum_j X [i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j = I^{mp}$$

En este caso, las Firmas han encontrado en L una señal para distinguir los diferentes tipos de gobierno que enfrentan y pueden resolver el dilema ya que se encuentran interesadas en invertir en todos los proyectos rentables para maximizar sus ganancias y eso harán en los gobiernos G^{bml} , mientras que por las amenazas de sobrecostos existentes en los malos gobiernos, limitan las inversiones de los proyectos de menor rentabilidad, para no incurrir en pérdidas.

Ahora bien, hay que preguntarse acerca del comportamiento del Gobierno, ya que este actor es quien define si trabaja o no con un OCI, lo cual dependerá de los beneficios y costos esperados.

En el caso de que los valores de Δq , C y T sean tales que conduzcan a una estrategia de separación de los gobiernos de acuerdo a su tipo, la señal L, que provee trabajar con un OCI, arrojará certeza respecto de que se trata de un gobierno que aplica buenas políticas, donde no existe c^p , en tal caso, como se señalara en el parágrafo anterior el beneficio por las inversiones para el gobierno de trabajar con un OCI que arroje certeza respecto de su tipo de “buen gobierno” será:

$$B^{bpL} = \sum_j X [i_j \geq 0] X [b_j \geq 0] p_j$$

Es decir, gracias a la luz brindada por el trabajo del gobierno con un OCI, se podrán desarrollar todos los proyectos con rentabilidad esperada positiva y que tengan beneficios para el gobierno.

No obstante, un buen gobierno realizará una evaluación del tipo costos beneficios para determinar la conveniencia de trabajar con un OCI; esta estimación sería:

$$\Delta B^{bpL} = (\sum_j X [i_j \geq 0] X [b_j \geq 0] p_j + R - C) - (\sum_j X [i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j) > 0$$

Es decir, evalúa la conveniencia de trabajar con un OCI en la medida en que ello se traduzca en mayor bienestar para la sociedad, producto de mayores inversiones.

Pero hay que ser conscientes de que “L” es una condición que teóricamente conlleva a que se realicen todas las inversiones con rentabilidad positiva; pero ello no necesariamente elimina la existencia real de

problemas de información emparentados con el conocimiento por parte de las firmas de la situación del tipo de gobierno, tampoco de limitaciones de capital que puedan tener los inversores y de cuan efectiva y activa sea la política del gobierno de promoción y atracción de inversiones para superar estos problemas (como se señalara previamente, la tarea de las jurisdicciones locales de ser promotoras del desarrollo es una actividad nueva y entraña un grado importante de complejidad para el gobierno). Es decir, el “beneficio de inversión plena” es potencial.

Paralelamente y en general, el apoyo de los OCI a los gobiernos locales se ha limitado a implementar proyectos de mejora del ambiente para el desarrollo de inversiones (en términos generales, entendidos como un conjunto de medidas de política que mejoran la racionalidad en la asignación de recursos del Estado) y que impacten en el gobierno beneficiario, en convertirse efectivamente, en un G^{bp} . Ello constituye ciertamente en un paso importante y un apoyo fundamental, pero como se ha visto las buenas políticas son una condición necesaria pero no suficiente para atraer inversiones y, menos aun, suficiente para alcanzar el potencial de “beneficio de inversión plena”.

Esta no suficiencia de las buenas políticas para atraer inversiones y, consecuentemente, que los gobiernos locales no puedan alcanzar automáticamente todo el beneficio potencial deriva en que solo una fracción ϕ ($0 < \phi < 1$) de los proyectos se llevan a cabo, con lo cual:

$$\Delta B^{bpL} = \phi \sum_j X [0 \geq i_j \geq (1-q)c^p] X [b_j \geq 0] p_j > C$$

La decisión de un gobierno local de trabajar con un OCI dependerá de la evaluación no sólo de los costos (C) de trabajar con éste tipo de instituciones contra el incremento del beneficio que éstas reportan (ΔB^{bpL}), sino que habrá de considerar que éste beneficio estará afectado por un margen de incerteza ($1 - \phi$) de alcanzar el “beneficio de inversión plena”.

5.3. Comentarios finales

Del capítulo se infiere que la aplicación de políticas correctas no basta para atraer inversiones (es una condición necesaria pero no suficiente), ya que las asimetrías de información generan desconfianzas que traen consigo la retracción de las inversiones.

También se destaca como se pueden coronar los esfuerzos de los gobiernos subnacionales, realizados en pos de mejorar el clima de inversión apoyándose en los OCI para enviar una señal confiable y clara a los inversores respecto del clima de negocios que existe bajo su espacio de influencia. Este signo de confianza genera mejores condiciones para atraer inversiones y más posibilidades de desarrollo al realizarse una mayor cantidad de proyectos.

Repensando el proyecto llevado adelante en Tarija y Sucre, a la luz de los modelos explicativos teóricos desarrollados se advierte un doble orden de aciertos, que se destacan:

En primer lugar, se detectó que el desarrollo de buenas políticas en materia fiscal tornó a los gobiernos de Sucre y Tarija en Gobiernos que desarrollaron políticas favorables a la inversión (G^{bp}): El núcleo de éstas políticas fue mejorar la calidad de la información que se pondría a disposición de los potenciales inversores a fin de disminuir los niveles de incertidumbre ($q^+ \rightarrow 1$) que éstos traducen a “costos” en su proceso de toma de decisiones. Se advirtió, sin embargo, que el desarrollo de información confiable era una condición necesaria, pero no suficiente (en tanto esa situación no era conocida –o siendo conocida no era considerada confiable– por los inversores).

El trabajo con GTZ, aportó la señal (L), que fue acertadamente reforzada a partir de la contratación de una empresa calificador de riesgo (que se pronunció positivamente acerca de la calidad de los gobiernos de Sucre y Tarija), que tuvo por finalidad aumentar credibilidad de la información, disminuyendo las consideraciones de alea (o de incertidumbre) en la toma de decisiones de los inversores y visibilizando ante un número mayor de inversionistas el clima de negocios desarrollados por los Gobiernos de Tarija y Sucre, con una suerte de L^+ .

La teoría desarrollada es un aporte a partir del cual pueden sugerirse áreas de mejora en la contribución de los OCI, a la efectividad de sus programas de reformar; mediante acciones y estrategias que tiendan a la gestión de la información, valiéndose de su posición de actor económico internacional privilegiado (en cuanto a su posición de acceso a datos) y confiable.

Visto desde otro ángulo, se podría pensar que los OCI pueden desarrollar actividades con los gobiernos que llevan adelante buenas políticas (más allá de los típicos programas de reforma) que tiendan al “beneficio de inversión plena”.

La generalidad de las operaciones llevadas adelante por los OCI, demuestra que el objetivo es el logro de las condiciones aptas para el desarrollo, sin advertir que el objetivo final, es el desarrollo.

Percibir esta realidad y adecuar a ella sus acciones, les permitiría eficientizar los gastos y costos de intervención, dirigiendo sus acciones a aquellas que aumenten la visibilidad y la credibilidad del mercado en los gobiernos subnacionales, dejando a éstos aquellas actividades que pueden desarrollar por sí mismos.

En otro orden de ideas, obligaría a las OCI a repensar un nuevo rol como socios del desarrollo, aumentando aquellas condiciones y características que tornan creíbles y confiables sus aseveraciones (independencia, neutralidad y transparencia).

Conclusiones

Las presentes conclusiones tratan de recalcar las distintas ideas fuerza ya destacadas en cada uno de los capítulos precedentes y operan como un momento de cierre y síntesis. También pretenden contribuir a la reflexión acerca del rol de los distintos actores involucrados en proyectos de reforma, principalmente OCI y gobiernos subnacionales.

En primer lugar hay que destacar que si es posible el establecimiento de alianzas estratégicas entre los Organismos de Cooperación Internacional y los gobiernos subnacionales para implementar acciones costo - eficientes que conduzcan al desarrollo local.

Estas alianzas pueden y deben incentivar a que los gobiernos locales desarrollen, en un pleno respeto a sus valores culturales, sus capacidades e implementen estrategias de diferenciación que los conviertan en sujetos visibles y escogibles para el asentamiento de inversiones y así cumplir con sus funciones propias del desarrollo de su jurisdicción”.

El marco institucional y normativo en el que cada OCI reconoce su origen los habilita a establecer vínculos con gobiernos subnacionales.

A su vez, el discurso de éstos Organismos de Cooperación Internacional, al incluir el tópico de desarrollo sustentable, ha reconocido en los gobiernos locales, un socio de desarrollo.

La teoría económica reseñada reconoce en el territorio, la región y la localidad unidades de crecimiento económico con potencialidad para diferenciarse; pero es necesario un dato más para reconocer en estas unidades un actuar (actual o potencial) de política económica.

Ese dato es la norma que constituye a un Gobierno local (Constitución, Carta Orgánica, Decretos, etc.); y es esa misma matriz normativa la que vincula, desde la responsabilidad, el desarrollo de la jurisdicción con el fundamento mismo de la existencia de ese gobierno.

Así, se puede afirmar que el marco territorial y normativo en el que cada gobierno local reconoce su origen, los habilita para establecer vínculos de naturaleza económica en beneficio de su desarrollo.

Por otro lado, del estudio se infiere que la aplicación de políticas correctas no basta para atraer inversiones (es una condición necesaria pero no suficiente), ya que las asimetrías de información generan desconfianzas que traen consigo la retracción de las inversiones.

Visualizando el problema desde otro ángulo, se podría pensar que los OCI pueden desarrollar actividades que tiendan a alcanzar el “beneficio de inversión plena” en aquellos gobiernos que llevan adelante buenas políticas (más allá de los típicos programas de reforma).

Percibir esta realidad y adecuar a ella sus acciones, les permitiría a los OCI eficientizar los gastos y costos de intervención, dirigiendo sus acciones a aquellas que aumenten la visibilidad y la credibilidad del mercado en los gobiernos subnacionales, dejando a éstos aquellas actividades que pueden desarrollar por si mismos.

Ello, obligaría a los OCI a repensar un nuevo rol como socios del desarrollo, aumentando aquellas condiciones y características que tornan creíbles y confiables sus aseveraciones (independencia, neutralidad y transparencia).

Termina la tesis con aspectos que no quedan reflejados en el documento, como es el enriquecimiento personal de poder evaluar las tareas bien realizadas y reconocer cuales pudieron mejorarse. También por la aparición de otros interrogantes y la necesidad de reflexionar, repensar y enfrentar nuevos desafíos académicos y laborales, sabiendo que, con los conocimientos aprehendidos podrá hacerse mejor.

Bibliografía

Alonso Montoya, I., Montoya, L. (2005). *Concepciones básicas en economía de la información y la selección adversa en el objeto de estudio de la teoría organizacional*. Available at <http://www.fuac.edu.co/revista/IV/IV/uno.pdf>

Agenor and Montiel (1999) *Development Macroeconomics*. Second edition. Princeton University Press.

Akerlof, G (1970) *The Market for "Lemons": quality uncertainty and the market mechanism*. En <http://www.students.yorku.ca/~siccardi/The%20market%20for%20lemons.pdf>

Banco Mundial (1999, 2000, 2002, 2003 y 2005). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.

Bardhan, P. (1997). *Corruption and Development: A Review of Issues*, Journal of Economic Literature. En documentos del New Institutional Economics Seminar UCA 2007.

BID *Estrategia de desarrollo subnacional* (2002). Washington DC Serie de políticas y estrategias sectoriales del departamento de desarrollo sostenible.

Boisier, S. (1991). *La descentralización: un tema difuso y confuso*. Serie Documentos de Trabajo/CPU N° 1. Santiago, Chile.

Comité para el Desarrollo -FMI – Banco Mundial – (2004). *Bases más firmes para el crecimiento y el desarrollo del sector privado: clima para la inversión y fomento de la infraestructura*.

Crespo, Ricardo, (2007) *Comparabilidad práctica y fines de la economía*. En documentos del Seminario Filosófico-Teológico UCA.

Crespo, Ricardo. 2005. *La libertad en Hayek*, Tercera jornada anual de epistemología y filosofía de la economía. ESEADE y fundación Hayek. En documentos del Seminario Filosófico-Teológico UCA 2007.

Eco, Umberto (1991) *Cómo se hace una tesis* de Ed. Gedisa España, pág. 199.

Gobierno de la provincia de San Juan (2008). *Lineamientos generales del plan de desarrollo económico de la provincia de San Juan*. Gobierno de San Juan, Argentina.

Greif, A. (1994) *Cultural Beliefs and the Organization of Society*, Journal of Political Economy 102(5), p.912-950 En documentos del New Institutional Economics Seminar UCA 2007.

Hayek, F. (1945). *The Use of Knowledge in Society*. *American Economic Review* 35(4). Sections I-VI. En documentos del New Institutional Economics Seminar UCA 2007.

Hoevel, Carlos. 2003. *El pragmatismo legalista*. Desgrabación subtitulada de la exposición realizada en el Desayuno de Formación de ACDE. Reproducido en <http://www.acde.org.ar/archivos/3/Carlos%20Hoevel.pdf>

Hoevel, Carlos. *Aportes y limitaciones de la escuela austriaca a la ciencia económica en su etapa post-utilitarista*. Reproducido en <http://www.hayek.org.ar/new/images/fotos/Hoevel01.pdf?PHPSESSID=3352cef775d58a892ccf05315f2b2b85>

Inglehart, Ronald. Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales. Reproducido en <http://www.iemed.org/publicacions/quaderns/5/einglehart.pdf>

Jenkins, Glen P. and Shukla, Gangadhar (1999) *"Public Finance in Open Economies"*. Harvard Institute for International Development. Cambridge, Massachusetts, USA. Mimeo.

Kid, A. (2005). *The Honest Broker: Mediation and Mistrust*. Available at <http://www.yale.edu/irspeakers/Kydd>

Kingston, C. (2005). *Intermediation and trust*. Available at <http://www.amherstedu/~cgkingston/Intermediation.pdf>

Krugman y Obstfel (2001) *Economía Internacional Teoría y política*. Addison Wesley 5ta. edición.

Porter M. (1991) *La ventaja Competitiva de las Naciones*. Editorial Vergara.

Porter M. (2001) *How Government Matters: Influences on Prosperity, Competition, and Company Strategy*. Harvard University.

Porter M. (2002) *Building the microeconomic foundations of prosperity: findings from the business competitiveness Index*. Harvard University.

Resk, Ernesto (1997) *Aspectos Macroeconómicos Vinculados con el Federalismo y la Descentralización Fiscal*. La Plata, Argentina. Documento para el Seminario Internacional Federalismo y Gobiernos Locales. 1997.

Roger, José (2004). *Argentina, América Latina y la globalización económica*. Lumiere.

Röpke, Wilhelm. *Más allá de la oferta y la demanda*. En documentos del Seminario Filosófico-Teológico UCA 2007.

Sartori, Giovanni (1984). *Social Science Concpets: A Systematic Analysis*, Sage Publications.

Stiglitz, Joseph E. (1997) *“La Economía del Sector Público”* 2da. Edición. Antoni Bosch editor. Barcelona, España.

Vázquez Barquero A. (2004). Desarrollo Endógeno documento del Comité para el desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid.

Videla, Ludovico. *El Mercado y el Hombre en la Encíclica Centesimus Annus*. (1992). En documentos del Seminario Filosófico-Teológico UCA 2007 y en <http://200.16.86.50/digital/658/revistas/vsi/videla5-5.pdf>

Von Mises, Ludwing. *Relativismo epistemológico en las ciencias de la acción humana*. Reproducido en <http://www.eumed.net/cursecon/textos/Mises-relativismo.pdf>

Walker, R. (1983). *La realización de estudios de casos en educación. Ética, teoría y procedimientos*. A: W. Dockrell i D. Hamilton (Eds.) Nuevas reflexiones sobre la investigación educativa. Madrid: Narcea, 1983.

Watson, J. (2002). *Strategy: an introduction to game theory*. W.W. Norton & Company

Weber, Max. [1905] 1994. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, editado por Coyoacán. México DF.

Weingast, B. (1997) *The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law*, American Political Science Review 91(2), June 1997, p. 245-263. En documentos del New Institutional Economics Seminar UCA 2007.

Zanotti, Gabriel, *El método de la economía política*. En documentos del Seminario Filosófico-Teológico UCA 2007.

Zorrilla Salgador, J. *La Economía de la Información: Una revisión a la teoría económica sobre la información asimétrica*. en <http://www.eumed.net/ce/2006/jpzs.htm>

