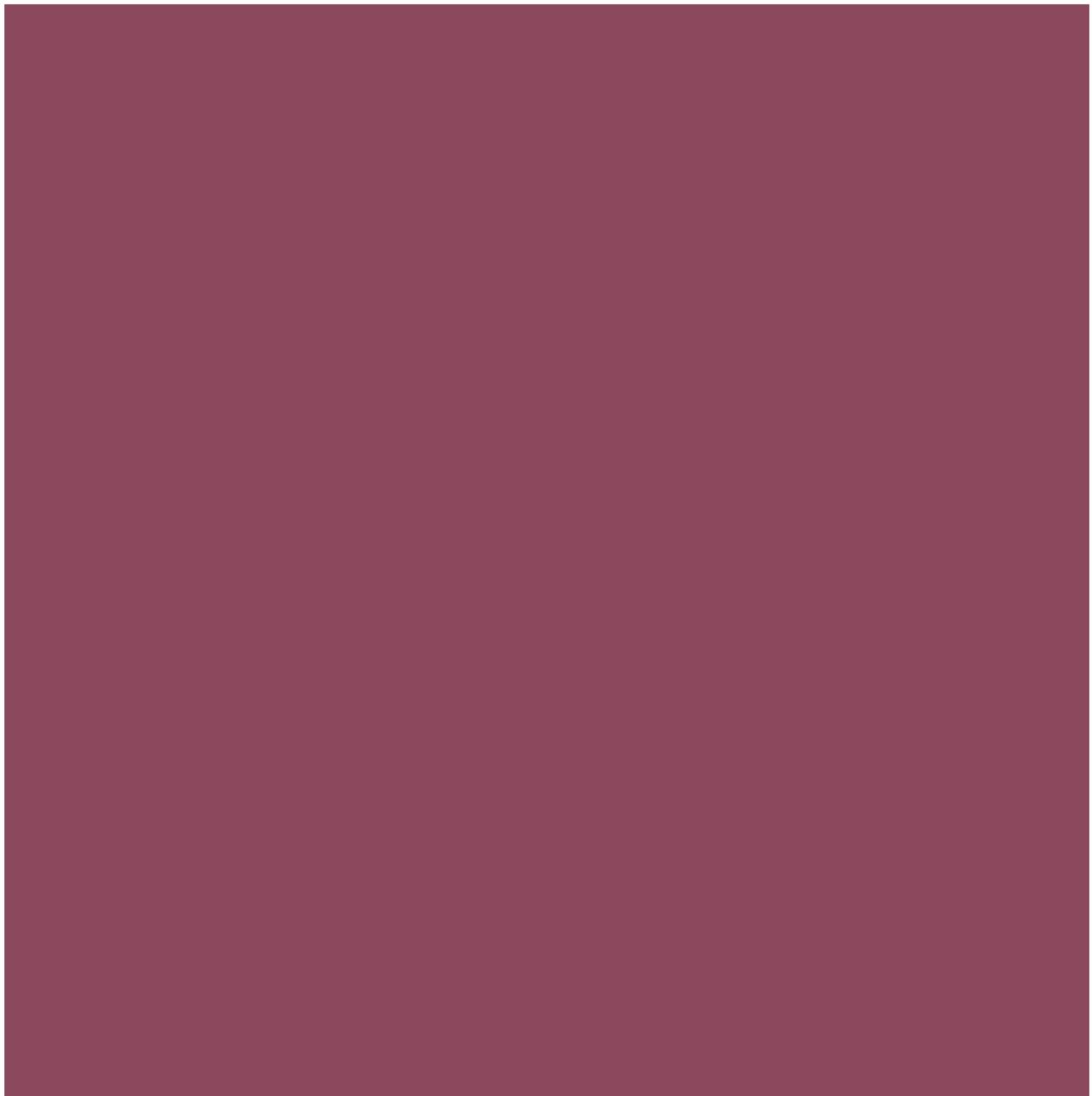




DICIEMBRE 2004 • GUILLERMO LATHROP, FLACSO E ISS
EVALUACIÓN DE ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE POBREZA EN
AMÉRICA LATINA – 2004

Informe Temático

Desarrollo Económico Local en Bolivia, Honduras y Nicaragua





Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina

Informe Temático

Desarrollo Económico Local y Alivio de la Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua

Diciembre 2004

**Proyecto comisionado por la
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo**

**G. Lathrop
FLACSO-Costa Rica e Institute of Social Studies,**

con la colaboración de
**Juan Pablo Pérez Saínz y Yahaira Ceciliano, FLACSO Costa Rica
Javier Aguilar y José Valdéz, Consultores Independientes, Bolivia.**



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al Institute of Social Studies (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los participantes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que uno de los quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las reformas económicas tal para asegurar que la conducción de la política económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2004

Summary

This report analyzes the feasibility of pro-poor growth in the context of local economic development strategies. The framework of reference is the implementation of the PRS in Nicaragua, Honduras and Bolivia, and the accompanying processes of decentralization. Local economic development is a meso-level strategy based on the assumption that employment and income generation will not depend on macroeconomic policies alone, nor on micro-level approaches dealing solely with social investments, but on endogenous local resources and collective action between local governments, civil society and local entrepreneurs, in which competitiveness and equity are equally important components. In such conditions, local economic development can produce pro-poor growth.

An important shortcoming of policy in the analyzed cases is a certain automatic functional relation between PRS, decentralization policies and local economic development. Experiences indicate that much of these relations are rhetoric and decentralization is a necessary but not a sufficient condition for local economic development. Many successful initiatives are unrelated to national policies and more should be done in order to generate the conditions under which local economic development can thrive.

The report contributes an analytical framework to assess policy-making and its implementation, based on field experiences.

Resumen

Este informe analiza la factibilidad del crecimiento pro-pobre en el contexto de estrategias de desarrollo económico local. El marco de referencia es la implementación de las ERP en Nicaragua, Honduras y Bolivia, y el proceso de descentralización que la acompaña. El desarrollo económico local es una estrategia de nivel meso basada en el supuesto de que la creación de ingresos y de empleos no depende sólo de las políticas macroeconómicas ni de las políticas micro de tipo asistencial, sino de la movilización concertada de recursos endógenos y de la acción colectiva entre el gobierno local, la sociedad civil y el sector empresarial local, en la que la competitividad y la equidad son elementos igualmente importantes. Bajo estas condiciones, el desarrollo económico local puede producir crecimiento pro-pobre.

Una de las dificultades de las políticas analizadas en los distintos casos es un cierto automatismo que se le asigna en las relaciones funcionales entre ERP, descentralización y desarrollo económico. Las experiencias analizadas muestran que una buena parte de estas relaciones son retóricas y que la descentralización es una condición necesaria pero no suficiente para producir desarrollo económico local. Muchas de las iniciativas exitosas no tienen relaciones claras con la política pública y se debe hacer más por generar las condiciones bajo las cuales el desarrollo económico local puede tener éxito.

El informe contiene un marco de análisis útil para la evaluación de políticas y su implementación, que se derivó de experiencias en el terreno.

Índice

<i>Prefacio</i>	i
<i>Summary</i>	ii
<i>Resumen</i>	ii
<i>Índice</i>	iii
<i>GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS</i>	iv
<i>1 Introducción</i>	1
i) El contexto	2
ii) Las condicionantes para el crecimiento pro-pobre	3
iii) El Desarrollo Económico Local.....	6
iv) Las experiencias Centroamericanas de Desarrollo Económico Local.....	9
v) El marco de análisis	13
<i>2 El Contexto Político en Nicaragua, Honduras y Bolivia</i>	14
2.1 El Desarrollo Económico Local en Nicaragua.....	16
2.1.1 El contexto nacional para el desarrollo económico	16
2.1.2 El soporte institucional	20
2.1.3 Los conceptos de desarrollo económico local en la política.....	22
2.1.4 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local.....	23
2.2 El Desarrollo Económico Local en Honduras	26
2.2.1 El contexto nacional para el desarrollo económico local.....	27
2.2.2 El soporte institucional	29
2.2.3 Los conceptos de desarrollo económico local en la política.....	32
2.2.4 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local.....	34
2.3 El Desarrollo Económico Local en Bolivia	38
2.3.1 El contexto nacional y el soporte institucional	39
2.3.2 Los conceptos de desarrollo económico local en la política.....	41
2.3.3 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local.....	42
<i>3 Conclusiones</i>	47
i) Nicaragua	48
ii) Honduras.....	50
iii) Bolivia.....	50
iv) Conclusiones finales	51
<i>Referencias</i>	54

GLOSARIO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABC	Acuerdo Boliviano de Competitividad
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
AHMON	Asociación Hondureña de Municipios
ALCA	Tratado de Libre Comercio para las Américas
ASOHABA	La Asociación de Productores de Haba
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIC	Cooperativa Agrícola Integral Campesino Limitada
CEHDESO	Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible
CIDA	Cooperación Canadiense
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FONAC	Fondo Nacional de Convergencia
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
LDA	Ley de descentralización Administrativa
LPP	Ley de Participación Popular
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
ONG	Organización No Gubernamental
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PADER	Programa de Promoción al Desarrollo Económico Rural
PPQS	Planta Procesadora de Quinoa de Salinas de Garci Mendoza
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDEL	Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local Nicaragua
PNDO	Plan Nacional de Desarrollo
PRAF	Programa de Asignación Familiar
PRODEL	Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SECEP	Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia
SBPC	Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad

1 **Introducción**

Este trabajo tiene por objeto explorar hasta qué punto es posible considerar como parte de una estrategia de alivio a la pobreza y de crecimiento pro-pobres, una visión territorializada del desarrollo económico de base local. La racionalidad de privilegiar un enfoque local del desarrollo se desprende de la dificultad en que se encuentran las economías –desarrolladas o en desarrollo- para poder alcanzar con los beneficios del crecimiento a grupos que quedan excluidos.

El estudio temático analiza el espacio que la política pública abre para que se desarrolle una aproximación de crecimiento pro-pobres por medio de una estrategia de desarrollo económico local. Por ello, el informe se refiere al contenido de alivio a la pobreza que se perciben –explícita o implícitamente- el proceso de descentralización. Existe una gran variedad de iniciativas de desarrollo local y de desarrollo económico local (las diferencias se explican más abajo) que no tienen ni su origen ni su agencia en las instituciones del Estado, sea central o local. Estas iniciativas, las más de las veces motivadas y sostenidas por instituciones exógenas de cooperación, no se derivan necesariamente de la política nacional ni cuentan con el apoyo comprometido de los gobiernos locales. Se hacen referencias a estas experiencias, pero su vinculación con la línea de política de alivio a la pobreza y de crecimiento pro-pobres no es fácil de establecer

El documento está organizado de la siguiente manera. En este Preámbulo se discute primero el contexto de desarrollo en el cual se sitúa el debate sobre alivio a la pobreza, crecimiento pro-pobres y desarrollo económico local. En esta parte se proponen algunos conceptos generales y otros que se derivan de la práctica analítica desarrollada en la región centroamericana que parece pertinente para derivar un marco de análisis, pues dos de los tres países que se examinan en este trabajo han sido objeto de estudios de desarrollo económico local en los últimos cinco años (ver Lathrop. G. y J.P. Pérez Sáinz, 2004).

La segunda parte contiene la presentación sobre los avances en el campo del desarrollo económico local en los tres países en cuestión, Nicaragua, Honduras y Bolivia. En cada una de ellas se analizan el contexto nacional, la institucionalidad que le da soporte a la descentralización y al desarrollo económico local, los conceptos de desarrollo económico local que existen –o no existen- en la política nacional y, finalmente, los contenidos de alivio a la pobreza que las políticas tienen.

La tercera parte presenta un conjunto de conclusiones sobre los tres países en su conjunto, utilizando las premisas contenidas en este preámbulo. Como es lógico, es fácil desprender de estas conclusiones algunas recomendaciones para orientar la cooperación internacional en este campo.

Este trabajo se realizó teniendo como base los documentos preparados sobre Nicaragua y Honduras por Juan Pablo Pérez Sáinz y Yahaira Ceciliano, de FLACSO Costa Rica y sobre Bolivia por Javier Aguilar y José Valdéz, consultores independientes.

i) El contexto

El reemplazo del modelo de desarrollo en los años ochenta, el que caracterizaba por un esfuerzo de “crecimiento hacia adentro”, por la sustitución de importaciones y por un proyecto modernizador organizado en torno al Estado, representó el agotamiento histórico de un ambiente de política pública que tenía como uno de sus componentes, la distribución del ingreso.

El ampliar la demanda interna era una necesidad estructural del modelo, pues sin un mercado interno, la sustitución de importaciones no era sostenible. En otras palabras, el éxito del modelo se jugaba en su capacidad de aumentar la capacidad de consumo de la población para sustentar los procesos de industrialización y de las actividades de servicios que la industria requiere.

Por ello no es casual que el periodo de aplicación de este modelo corresponde con los esfuerzos por crear, con mayor o menor éxito dependiendo del contexto histórico de cada país, las bases de un Estado de bienestar social. Si el modelo hizo lo que se esperaba de él, depende de las condiciones en cada caso, pero sí es claro que en muchos de los países de la región hay logros que consignar.

A partir de mediados de los ochenta los programas de ajuste estructural, aplicados en toda la región como respuesta al agotamiento del modelo anterior, han producido en la mayoría de los países, un deterioro de la distribución del ingreso y han dificultado la reducción de la pobreza. El modelo de reemplazo redefinió la naturaleza del proyecto modernizador, que ahora se orienta hacia la globalización y los mercados externos con procesos de acumulación que tienen un sesgo exportador y sustitutivo de la producción doméstica, en la búsqueda de ventajas comparativas y competitivas en manos del sector privado muchas veces transnacional.

En este contexto de aplicación casi universal de políticas derivadas del Consenso de Washington, los Estados latinoamericanos abandonaron sus intentos por promover desarrollo en el sentido lato del término. El ajuste, orientado fundamentalmente a la superación de la crisis fiscal, ha priorizado los equilibrios macroeconómicos, la apertura comercial y la reducción del tamaño del Estado en cuanto funciones y capacidad de inversión, así como el traspaso de responsabilidades hacia el sector privado.

Hoy en día, ha transcurrido suficiente tiempo como para poder afirmar que las promesas en términos de beneficios sociales de este modelo están lejos de haberse cumplido. Aún más, la situación social en muchos de los países de la región latinoamericana se ha deteriorado, incluso en casos en que las tasas de crecimiento económico han sido positivas. El eufemismo para describir esta situación en la que conviven tasas de crecimiento altas con persistencia de la pobreza es que la “pobreza es inelástica al crecimiento”, lo que pareciera

hablar más de una característica de la pobreza que de la naturaleza estructural del crecimiento que se está produciendo.

La regresiva distribución del ingreso ha profundizando las desigualdades existentes y hoy éstas hacen de América Latina la región del mundo donde las desigualdades sociales no sólo son las mayores sino también las más persistentes.

ii) Las condicionantes para el crecimiento pro-pobre

En este contexto aparece la idea del crecimiento pro-pobres. Es decir, dentro del modelo vigente, el buscar formas en que los beneficios del crecimiento también lleguen a los más pobres y disminuya la pobreza relativa y absoluta.

El concepto de crecimiento pro-pobre tiene dos interpretaciones en la literatura (Cabezas, M. y Rob Vos, 2004). Bajo la primera interpretación, es pro-pobre todo el crecimiento que sea acompañado por una disminución en el valor absoluto de la pobreza, medida por un aumento en el número de hogares o de personas que quedan por encima de la línea de pobreza. La segunda interpretación sostiene que existe crecimiento pro-pobre si en un período determinado existe un cambio en la distribución del ingreso a favor de los pobres, medido como un cambio positivo en el ingreso asociado a los quintiles más bajos de la distribución. El que hayan interpretaciones y diferentes métodos de medición apunta a la multidimensionalidad implícita en el concepto de pobreza.

En ambos casos, los métodos de medición que pueden señalar cambios positivos o negativos, poco o nada dicen sobre las causas de la pobreza y sobre las variables que inciden en su generación. Los diagnósticos respecto a los niveles de pobreza son abundantes, los análisis que explican situaciones de pobreza tampoco faltan, pero lo que aún está por hacerse es un debate en profundidad sobre las condiciones estructurales que generan pobreza y sobre cuáles son las políticas de Estado para cambiar estas condiciones, que supone la intervención tanto en variables de tipo económico y social como también de carácter político.

Según Sen (1999:20) la pobreza no es solo falta de ingresos suficientes sino la privación (deprivation) de capacidades básicas, que se reflejan en mortalidad prematura, desnutrición, alta morbilidad, analfabetismo y otras faltas que no se arreglan sólo con un aumento de los ingresos¹. Las condiciones de desigualdad que se observan en América Latina – a las que los tres países sujetos a análisis no son ajenas - tienen raíces históricas muy profundas, que se remontan al período colonial y que fueron heredadas por la república y consolidada hasta hoy en día por medio de instituciones tales como el tratamiento al trabajo, el acceso a la tierra, al poder político, que se reflejan en las carencias y privaciones que se

¹ Por ejemplo, los indicadores de disminución de la pobreza en Nicaragua que se observan en los últimos años no significan que las condiciones estructurales que la producen se hayan alterado. Puesto que una de las estrategias de supervivencia de la población es la migración, es posible que por este concepto la pobreza disminuya, sea por que familias pobres ya no están para ser contadas o por las remesas que envían los migrantes a sus familiares, pero las causas que produjeron que estas personas migren siguen intactas.

señalan más arriba. Por ello, es difícil imaginar cómo se puede aliviar la pobreza sin intentar afectar esas estructuras que la producen.

Los logros que se observaron en la región durante el período de aplicación de las políticas que generaron las condiciones básicas de un estado de bienestar social, al margen de los errores intrínsecos al modelo, fueron posibles por una política orientada a alterar estas condiciones estructurales, pero hablar hoy de cambios estructurales que busquen alterar estas relaciones socio-políticas que impiden lograr una mejor distribución de oportunidades tal que se puedan generar de mayor equidad, no parece factible. Por ello, los contenidos y la práctica de las políticas de alivio a la pobreza no conseguirán más que resultados insuficientes, pues no están orientadas a confrontar los problemas estructurales que generan la pobreza.

Uno de los más importantes factores que inciden en la generación de pobreza es la falta de acceso a empleos de calidad, es decir, empleos que paguen salarios justos, sujetos a normas legales de contratación y a la legislación sobre seguridad social. Las estrategias de reducción de pobreza proponen políticas de carácter indirecto: el lograr equilibrios macro económicos, el incentivar el mejoramiento de la competitividad, la focalización del gasto social, el mejoramiento de la infraestructura, etc., bajo el supuesto de que si la economía es atractiva para la inversión principalmente extranjera, automáticamente se crearán empleos². Si la inversión extranjera no llega o si no genera suficientes empleos de calidad, no existe una política específica que el gobierno pueda implementar para la creación de empleo.

Incluso si las políticas de competitividad fueran exitosas y la inversión extranjera se realizara, no hay políticas que definan condiciones para el trabajo que las empresas deban seguir. En otras palabras, las regulaciones - cuando existen- sobre contrataciones, pago de prestaciones sociales, derechos laborales, despidos, etc., son de cumplimiento muy relativo. En muchos países de la región existe la práctica de contratar sólo temporalmente durante los períodos de prueba que permite la ley para no generar derechos contractuales con los trabajadores.

El crecimiento pro-pobres, cualquiera sea su definición, deberá por lo tanto lograrse dentro de estas condiciones. Cabe preguntarse qué tipo de consideraciones habría que hacer para que las propuestas tiendan a favorecer a los grupos más marginados. Parece razonable que a lo menos debieran tenerse en cuenta las siguientes:

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

² Un ejemplo de la falta de automatismo en la conversión de crecimiento en empleos, es el caso de la economía chilena, la que a pesar de lograr tasas de crecimiento sostenido, no ha conseguido bajar la tasa de desempleo por debajo del 9%.

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

Segundo, las deudas sociales del modelo anterior no solo siguen pendientes, sino que en la mayoría de los casos la situación social se ha deteriorado. El que se logren condiciones de equilibrios macro y tasas de crecimiento económico no debieran bastar como criterios para medir la calidad del desarrollo, sino que deben incluirse mediciones sobre crecimiento del empleo formal, sobre el mejoramiento de la distribución del ingreso, sobre el progreso alcanzado en la eliminación de situaciones de pobreza extrema, especialmente en los grupos más vulnerables de la sociedad, y en la reducción de la pobreza relativa. El mejoramiento obtenido en términos de condiciones de vida de los más pobres y de aquellos en riesgo de pobreza debe ser una medición insoslayable para evaluar la calidad del desarrollo, teniendo en cuenta la equidad en sus múltiples manifestaciones (social, género, étnica, etaria, etc.). Esto diría mucho más sobre la naturaleza del desarrollo que se está obteniendo que decir que la pobreza disminuyó en unos puntos porcentuales.

Tercera, el que el Estado haya perdido su centralidad como generador de crecimiento económico cuestiona el que el nivel nacional sea la única territorialidad en la que se asienta el desarrollo. Existen otras territorialidades que es necesario tener en cuenta. Por una parte, las condiciones de crecimiento económico a que los países están sometidos en la globalización los hacen susceptibles a una serie de procesos que van más allá de los límites nacionales. En un extremo están las estrategias y los comportamientos de las firmas globales vinculadas por encadenamientos productivos caracterizados por su dispersión geográfica, que pueden favorecer -o no- con sus inversiones a una localidad. En el otro extremo están las decisiones individuales que las personas hacen cuando deciden migrar. Los migrantes cambian las condiciones locales tanto en el origen (que pierde capital humano pero recibe remesas que influyen en las condiciones locales de consumo) como en el destino. Otro aspecto de la territorialidad está dado por la revitalización del ámbito local que ha producido la globalización, pues ha generado escenarios de interacción entre lo global y lo local en donde el nivel nacional es menos decisivo. El ambiente local de negocios, la existencia de complementariedades inter empresariales, externalidades laborales, etc., son factores locacionales de carácter más local que nacional. Finalmente, el aumento de las desigualdades que se han agudizado en los últimos años no tiene no una sólo dimensión interpersonal, sino que también una expresión de carácter territorial que se manifiesta en disparidades de niveles de vida y de oportunidades entre las regiones periféricas y las regiones centrales, entre las áreas rurales versus las áreas urbanas, entre las ciudades pequeñas versus las ciudades metropolitanas, etc. En otras palabras, la territorialidad es una variable que se debe considerar en todas sus diferentes y complejas manifestaciones si se quiere incidir en la pobreza y en generar desarrollo pro- pobre. No basta con medir pobreza en un nivel

nacional agregado, sino que se deben identificar los espacios en que ésta se concentra para actuar en esa misma territorialidad.

Por último, es necesario tener en cuenta que a pesar de la primacía que las fuerzas económicas adquieren con la globalización, el mercado sigue siendo un ámbito social que no es auto-regulado. Es decir, su funcionamiento y resultados dependen de los contextos específicos en los que se incrusta. Este incrustamiento (“embeddedness”) de lo económico tiene múltiples dimensiones institucionales, sociales y, especialmente, culturales. Por ello, la aplicación de un modelo de desarrollo único, con medidas de política que no distinguen las condiciones del contexto, pueden tener resultados distintos de lo esperado.

iii) El Desarrollo Económico Local

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

La discusión académica respecto a la naturaleza del desarrollo económico local propone diferentes aproximaciones, que si bien suponen oposiciones, están obviamente interrelacionadas.

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

Desde el punto de vista del soporte institucional para producir desarrollo económico local, se sostiene que éste debe ser o promovido fundamentalmente por los gobiernos locales – las municipalidades- o por un conjunto variado de actores, incluyendo a los gobiernos locales, los que deberían jugar un rol puramente facilitador.

Por último, se espera que el desarrollo económico local cuente con el apoyo de servicios para el desarrollo de negocios (business development services), tales como soporte en tecnología, financiamiento, capacitación, asistencia en mercadeo y asesoramiento en la identificación de oportunidades de negocio.

Si se contrasta la discusión de carácter conceptual con la experiencia en el terreno (ver Lathrop, G y J.P. Pérez Sáinz (2004), es posible cuestionar estas afirmaciones.

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

Segundo, la experiencia muestra que en general los casos de desarrollo económico local analizado muestran un papel muy limitado de los gobiernos locales. Las municipalidades no se involucran pues recién comienzan a incorporar el desarrollo económico como una tarea que está dentro de sus atribuciones y sus obligaciones³ y por ello no han aún desarrollado capacidades ni técnicas ni políticas para impulsarlo. Las acciones de mejoramiento de las condiciones de vida locales dentro de una visión pro-pobres que han desarrollado hasta ahora han sido de carácter asistencial o han estado orientadas al mejoramiento de los servicios. El mejoramiento de los servicios es un elemento importante para promover el desarrollo económico local, pero el objetivo perseguido hasta ahora ha sido mejorar las condiciones de las familias más que de la actividad económica local. La función facilitadora que se demanda de los gobiernos locales está recién comenzando a considerarse.

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

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

³ En el caso de Nicaragua, la condicionalidad para las transferencias exige una definición estratégica respecto al desarrollo económico local.

La relevancia que se le confiere al nivel local en esta estrategia tiene dos vertientes. La primera tiene que ver con la transformación del Estado a raíz de la crisis de los ochenta, y las políticas de ajuste estructural que implicaron una transformación importante de sus roles, perdiendo centralidad como motor de desarrollo. La manifestación más clara de la transformación del rol del Estado es la descentralización, que se pone en ejecución en casi todos los países de la región, con mayor o menor fuerza. A la descentralización se le asignan muchas y distintas justificaciones, pero en general, intenta mejorar la eficiencia del Estado, reforzando los gobiernos locales, los que son llamados a desarrollar nuevas funciones y tareas que no son las tradicionales en un Estado centralizado. En esta visión puramente eficientista, lo económico, en especial la creación de actividad económica y empleo para mejorar las condiciones de vida de los habitantes locales, ha estado ausente.

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

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

La inserción local en el mercado global es un proceso que debe permanentemente redefinirse para mantener a la localidad competitiva. Las actividades locales, o el *cluster local* debe estar en un permanente proceso de *upgrading*, entendido como proceso de incremento paulatino de valor agregado dentro de un encadenamiento global, para mejorar la posición de la localidad en la globalidad. Este proceso tiene distintas modalidades (de productos, fases, enlaces y recursos) que no son mutuamente excluyentes. Si el desarrollo económico local ha de ser un mecanismo de alivio la pobreza o una estrategia de crecimiento pro-pobres, es indispensable que el *upgrading* no sea de unos pocos, sino que integre a todos los productores de la localidad.

En la visión que se desarrolla en Pérez Sáinz, J.P. y Y. Ceciliano (2004), las dinámicas comunitarias que determinan si el *upgrading* es de unos pocos o de la mayoría dependen de tres aspectos: la búsqueda de equidad, la cohesión del *cluster local*, y el desarrollo de una densidad institucional local.

Para que existe crecimiento pro-pobres, la *equidad* es el aspecto a priorizar y, como es lógico es imposible el que exista equidad si las desigualdades al interior de la comunidad local hacen de la cohesión algo imposible. Por ello, es importante que la actividad globalizada genere la mayor cantidad posible de empleos de calidad (no precarios), reconociendo a los trabajadores no sólo como un factor productivo, sino como un conjunto de sujetos de derecho. Generar empleos de calidad supone que el trabajo no sea considerado un costo a

minimizar, sino un factor de competitividad, es decir, considerarlo como una parte de la dotación de capital, o capital humano.

Para que exista *cohesión del cluster* de actividades locales globalizadas es necesario considerar otros aspectos. El primero es la territorialidad, puesto que es difícil que se produzca cohesión si no se comparte un territorio de vida y de trabajo. Otro aspecto tienen que ver con la heterogeneidad de establecimientos globalizados, pues pueden coexistir lógicas de subsistencia con lógicas de acumulación, y la posibilidad de que se movilice capital comunitario, se generen economías externas, en sus distintas formas, y se emprendan acciones de tipo colectivo, será mayor a mayor cohesión del *cluster*. El tercer aspecto tiene que ver con la *densidad institucional* que es eminentemente de orden político. En su mejor expresión, la densidad institucional es la formulación de un proyecto de desarrollo local consensuado que convoca a los agentes locales (empresarios, Estado local) y a la mayoría de la comunidad. El proyecto local no es sólo dependiente de dinámicas políticas, sino de la existencia de una base material a la que se integran los hogares. Por ello, la cohesión comunitaria, y una mayor posibilidad de consenso están determinadas por la forma en que las personas, sean trabajadores, empresarios y autoridades, participan en esa base material, lo que remite otra vez a la equidad, la que está en el centro de la densidad institucional.

iv) Las experiencias Centroamericanas de Desarrollo Económico Local

En esta parte se hace una síntesis de las posiciones analíticas que han sido desarrolladas y utilizadas en la investigación y la docencia sobre desarrollo económico local durante los últimos 5 años, como producto de la cooperación entre el Institute of Social Studies, de La Haya, Holanda y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede Costa Rica. El hacer una presentación de estas ideas es relevante, pues constituyen un marco de análisis que ha sido construido por medio de una observación directa de las experiencias relevantes de desarrollo económico local que han tenido lugar en los países de la región. Puesto que el tema del desarrollo económico local ha sido construido fundamentalmente a partir de experiencias en regiones de alto desarrollo tecnológico, parece relevante generar una manera de analizar estos procesos desde la perspectiva del subdesarrollo.

Una síntesis de la experiencia centroamericana sobre desarrollo económico local en los últimos años muestra que las iniciativas que han surgido se generan sea por los esfuerzos de productores locales por integrarse al mercado global en forma más competitiva, o como resultado de iniciativas fundamentalmente exógenas. Adoptando la clasificación hecha por Pérez Sáinz, J.P y K.E. Andrade (2003:21), estas iniciativas pueden ser: a) endógenas o exógenas, y b) orientadas a la mano de obra o a las empresas. Expresándola en una matriz, existen cuatro tipos de escenarios de inserción de las localidades a los mercados globales:

Recurso Modo	Exógeno	Endógeno
<i>Mano de Obra</i>	Enclave (maquilas, enclave turístico)	Migración transnacional (remesas)
<i>Empresarialidad</i>	Subcontratación	Actividad local (e.g. turismo, artesanía, exportaciones agrícolas no tradicionales, etc.)

Tomado de Pérez Sáinz J.P y Yajaira Ceciliano (2004)

Las iniciativas de carácter *exógeno* obedecen a políticas nacionales de atracción de capitales extranjeros, que implica crear condiciones de competitividad por medio de regímenes de excepción laboral, tributaria y arancelaria. La creación de zonas francas y la instalación de industrias de maquila orientadas a la exportación, que aprovechan la existencia de mano de obra barata, son las actividades locales típicas que pueden ser analizadas en función de su capacidad para producir alivio a la pobreza en los hogares locales. En una situación similar están los enclaves turísticos “todo incluido”, que funcionan bajo condiciones de zona franca o de tratamiento de excepción y que el único recurso local que se utiliza es la mano de obra, pues los abastecimientos vienen principalmente desde fuera de la localidad.

En algunos casos la existencia de industrias maquiladoras ha movilizad a la capacidad empresarial local, la que entra en relaciones de subcontratación para integrarse a la cadena productiva de exportación, expandiendo los efectos locales de la actividad. Estas iniciativas en la práctica no dependen de una política estatal sino de la capacidad de los empresarios locales o extra locales para negociar condiciones de operación con los exportadores finales.

Las iniciativas de carácter *endógeno* se originan en general por decisiones fundamentalmente locales. Su manifestación de integración al mercado global puede variar desde la emigración internacional, si el recurso principal que se controla endógenamente es la mano de obra del migrante, a la generación de una amplia variedad de actividades que se integran al mercado, si el recurso local es la capacidad empresarial. Los efectos locales en ambos casos son muy diferentes.

La migración y las remesas pareciera que consiguen mejorar las condiciones de vida de los miembros del hogar que las reciben en la medida en que pueden aumentar sus niveles de consumo y por lo tanto, producen algún alivio a la pobreza. Existe poca evidencia de que las remesas que reciben individuos se utilicen en la generación de actividades que permitan generar ingresos locales, es decir, que se usen como capital de inversión para crear negocios locales. Las remesas colectivas se utilizan generalmente para obras de mejoramiento comunitario para mejorar servicios públicos o infraestructura que el Estado nacional o local o pueden atender.

Las actividades productivas que se generan endógenamente y que consiguen integrarse a los mercados globalizados, pueden producir condiciones de mejoramiento de las situaciones de pobreza, dependiendo de una variedad de factores algunos de los cuales pueden ser controlados por los productores y otros no.

En el cuadro siguiente se sintetizan las dimensiones de reducción de pobreza de cada escenario.

Dimensiones	Enclave	Migración	Subcontratación	Actividad autónoma
Contexto: -Territorialidad: -Institucionalidad:	Acotada (Des)regulación de capital extra local	Transnacional Redes	Fragmentada Arreglos en el encadenamiento	Comunitaria Densidad institucional
Impacto en: -Empleo: -Ingresos:	Precario, Bajos	Extra-local global Remesas familiares y colectivas	Familiar Fluctuantes y volátiles	Local Fluctuantes y volátiles
Empoderamiento: -Sostenibilidad: -Aprendizaje:	Incentivos Limitado	Redes Limitado	<i>upgrading</i> Depende del tipo de nexo	<i>upgrading</i> Colectivo

Tomado de Pérez Sáinz, J.P. y Y. Ceciliano (2004:52)

Se distinguen tres dimensiones. La primera es el contexto en que operan, es decir su dimensión de territorialidad y su dimensión institucional. La segunda se refiere a su impacto, sea en el empleo o en el ingreso. La tercera tiene que ver con la dimensión de empoderamiento, o las capacidades que se crean localmente para el desarrollo del escenario, que dependen de dos dimensiones: la sostenibilidad o la capacidad de permanencia y el aprendizaje que puede ser apropiado localmente.

En el escenario del enclave de maquila u otro, la territorialidad está acotada por las disposiciones de la zona franca o del área de contratación de la mano de obra, normalmente local. El empleo, si bien abre oportunidades para grupos (mujeres, jóvenes) que normalmente tiene dificultades para insertarse en el mercado laboral, es precario puesto que tanto las condiciones de contratación como las regulaciones laborales nacionales suelen caer en condiciones de excepción. En otras palabras, la inserción laboral es posible vía la explotación. Los ingresos son bajos, muchas veces fijados bajo un supuesto de costo de oportunidad cero para los trabajadores, pues la maquila suele localizarse en localidades con abundancia de mano de obra. La sostenibilidad de la actividad maquiladora depende del mantenimiento de los incentivos y de la competitividad de éstos respecto a los que se ofrecen en otras localidades, en otros países⁴. Puesto que el tipo de trabajos que ofrece la maquila requiere de poca capacitación, el efecto de aprendizaje que se genera es relativamente limitado, pues sirve fundamentalmente para conseguir empleo en otra maquila.

La migración en cuanto estrategia de supervivencia significa un costo social muy alto en términos de disrupción familiar y descomposición social. Su territorialidad es transnacional y su éxito depende en gran medida de la capacidad del migrante para conectarse con redes que no solo le ayudan a migrar sino a insertarse laboralmente y socialmente en el destino. La red en muchos casos tiene una identificación con una localidad

⁴ Por ejemplo, los efectos de la eliminación de las cuotas textiles en el mercado de los Estados Unidos a partir del 1º de enero del 2005, puede significar el fin de la actividad maquiladora textil en muchos países.

de origen, lo que permite que el migrante reciente encuentre un ambiente receptivo y solidario, por lo menos al comienzo de su aventura. Su inserción laboral, especialmente si se desarrolla en la ilegalidad, supone condiciones de precariedad y explotación. Los ingresos en la mayoría de los casos permite en envío de remesas, muchas veces a costa de la autoexploración: largas horas de trabajo, condiciones de vida personales de muchas privaciones. En el destino las familias o individuos receptores de remesas pueden ver mejoradas sus condiciones de consumo y de vivienda, pero rara vez salir de su estatus de pobre. El empoderamiento que implica el pertenecer a redes permite que se generen remesas colectivas, aunando esfuerzos para atender necesidades del lugar de origen que el Estado no puede atender. Las remesas colectivas se utilizan en obras relativamente menores, que no consiguen como es obvio cambiar radicalmente las situaciones de pobreza que generan la necesidad de migrar. En cuanto aprendizaje, sus efectos son limitados en el origen. En el destino, la participación en redes transfiere el aprendizaje acumulado sobre cómo migrar, a donde migrar y cómo insertarse en el mercado laboral en el punto de destino.

La subcontratación supone una inserción en los mercados globales que es generada por factores exógenos, e.g. la presencia de empresas extranjeras o extra locales que aprovechan no sólo la existencia de mano de obra local, sino su capacidad empresarial. Es decir, entra en relación con la empresarialidad local para insertarla en sus procesos productivos. La territorialidad de este escenario es mixta, pues implica la transnacionalidad del agente exógeno y la territorialidad local del empresario que se suma al esfuerzo exógeno. El cómo se establece el nexo entre el subcontratador y el subcontratado definirán tanto los niveles de ingreso que se generen como las relaciones de tipo laboral. Si la sostenibilidad se vincula a una búsqueda conjunta de *upgrading*, los salarios pagados y las condiciones de contratación serán más estables.

Por último, la actividad autónoma que supone una inserción local en los mercados globales con base en las capacidades empresariales locales produce el escenario más promisorio, pero no falto de dificultades y desafíos. La territorialidad es básicamente comunitaria (basada en el concepto de *comunidad de vecindad*, ver Pérez Sáinz, J. P. y Y. Ceciliano (2004: 62) y la institucionalidad se manifiesta en el grado de cooperación y complementariedad que se genera entre los empresarios. Una densidad institucional desarrollada permitiría no solo la complementariedad entre empresarios locales para enfrentar el mercado global como conjunto, sino que la cooperación con otros agentes, tales como el gobierno local o instituciones pro-desarrollo local, en la formulación de proyectos de desarrollo económico local consensuados. La calidad en términos de desarrollo económico local de este escenario se juega en la medida en que los esfuerzos por vincularse al mercado responde a iniciativas de empresarios individuales con mayor capacidad competitiva, lo que tendría un impacto circunscrito, o a iniciativas de *upgrading colectivo* en la que el *cluster local* aumenta su competitividad por medio de la generación de externalidades y de integración local de las cadenas de producción, que tendría en efecto más amplio. En ambos casos la forma como se inserta a los trabajadores, es decir, la prioridad que se le da a la equidad como principio, define hasta qué punto este desarrollo económico local será pro-pobres. Por ello, el empleo es necesariamente local y los ingresos pueden ser estables o fluctuantes y volátiles, dependiendo de la calidad de la base material y de la estabilidad que la inserción global alcance. El aprendizaje es de carácter colectivo, si se logra cohesión de las actividades y la sostenibilidad dependerá del mantenimiento de un proceso de *upgrading*.

v) El marco de análisis

El trabajo de evaluar los impactos de las acciones de desarrollo económico local y crecimiento pro-pobres se realiza con un marco derivado de los conceptos explicados más arriba. El marco implica revisar los siguientes aspectos:

- Primero, el contexto nacional, en el cual están incrustados (embedded) el proceso de globalización, la apertura a los mercados internacionales, y las condiciones de desarrollo. Este contexto permite evaluar en qué medida las localidades pueden -o no- desarrollar una vinculación con los mercados internacionales.
- Un segundo aspecto a analizar se refiere al soporte institucional que la política nacional le confiere al proceso de generación de actividad económica de ámbito local. Este soporte puede incluir:
 - Estrategias nacionales de descentralización
 - Reforzamiento de las autoridades locales
 - Los roles que la política le confiere a los municipios y a las instituciones descentralizadas del gobierno central
 - El reforzamiento de las finanzas locales y el contenido de descentralización que se incluya en el presupuesto nacional, incluyendo transferencias
- Un aspecto central del análisis evaluativo está en identificar el concepto de desarrollo económico local que está implícito o explícito en la política gubernamental. Para ello, los conceptos expuestos en los puntos anteriores son de vital importancia, pues permiten establecer los escenarios de desarrollo económico local que favorece la política.
- El otro aspecto central está en definir cuál es el contenido de alivio a la pobreza que estas políticas tienen, para lo cual es necesario definir el contexto (la territorialidad y la institucionalidad), sus impactos sobre el empleo y los ingresos, y la sostenibilidad de las acciones de desarrollo económico local.

En particular para los dos últimos puntos los conceptos descritos arriba son de vital importancia. Encontrar esta conceptualización y hacer las evaluaciones correspondientes en el trabajo sobre Honduras y Nicaragua realizado por Pérez Sáinz, J.P. y Y. Ceciliano, es relativamente simple, pues se usa en los análisis que los consultores hacen. En el trabajo sobre Bolivia, realizado por Aguilar, J. y J. A. Valdez, se incorporó la conceptualización en su segundo informe y ha sido recogida en el capítulo correspondiente.

2 El Contexto Político en Nicaragua, Honduras y Bolivia

Los esfuerzos por desarrollar una política de desarrollo económico local en estos países están aún muy lejos de producir frutos. En general, se ha progresado más en la generación de marcos institucionales en los que eventualmente podría producirse desarrollo económico local, más que en el poner en juego una estrategia, las políticas que la hacen factible y los proyectos específicos que apunten a los propósitos de alivio a la pobreza.

Existen factores comunes en los esfuerzos que se están llevando a cabo. El primero, es que se cifran muchas esperanzas en que la descentralización sea un vehículo que permita hacer efectivas las políticas de alivio a la pobreza y, por lo tanto, se han venido desarrollado iniciativas que tienen distintos grados de alcance y de avance en cada uno de los países. Si bien es claro que sería difícil promover estrategias de desarrollo económico local en la ausencia de un proceso de descentralización, es necesario tener en cuenta que por mucho que se progrese en la puesta en marcha de los procesos de descentralización administrativa y de las acciones de alivio a la pobreza, no se logran resultados en términos de desarrollo económico local, a no ser que estos procesos incluyan estrategias y políticas explícitas que lo promuevan.

El segundo, es que el municipio y la municipalización de la prestación de servicios a la población local juegan un papel básico en la descentralización, y por lo tanto su éxito depende de que los gobiernos locales sean capaces de asumir las tareas que se le están encomendando. Por ello uno de los desafíos más importantes para descentralización lo constituye el reforzamiento de las capacidades de la municipalidad, tanto funcionales como financieras, para lo cual se han emprendido acciones que implican reformas institucionales importantes.

El tercer aspecto se refiere a que la descentralización también está incluyendo la creación de instancias de participación de la comunidad en la gestión local, en la rendición de cuentas por parte de las autoridades locales y en la implementación de programas. El grado en que se ha progresado en el desarrollo de estos aspectos en cada país, se analiza más abajo.

Todos estos aspectos pueden ser condiciones necesarias pero no suficientes para que se puedan poner en juego estrategias de desarrollo económico local que puedan constituirse en instancias de crecimiento pro-pobres de alguna significación.

La situación política de los países bajo análisis, constituye un factor importante que se debe considerar para poder hacer un análisis de los posibles cursos de acción de las políticas de desarrollo y del crecimiento pro-pobres. Los conflictos entre el Ejecutivo y la Asamblea Nacional así como la politización del poder judicial y de otras instituciones en Nicaragua; la situación de inseguridad producto del descontrol con que operan las bandas en Honduras que puede llegar a un estado pre-insurreccional; y la inestabilidad institucional en Bolivia que hoy afecta incluso la permanencia de un estado unitario, son situaciones que afectan y seguirán afectando la capacidad de los gobiernos por poner en práctica tanto las políticas de estabilización macroeconómica como las iniciativas de alivio a la pobreza.

En especial en Nicaragua y Honduras, cuya política económica apuesta a aumentar la competitividad nacional y reforzar su capacidad para atraer inversiones extranjeras, las situaciones señaladas no son las más favorables para el capital extranjero, especialmente una vez que las ventajas comparativas que creaban las cuotas textiles favorecían a estos países como potenciales localizaciones. La situación en Bolivia, que depende para su desarrollo de su capacidad para poner en el mercado internacional sus riquezas naturales, en especial sus reservas de gas natural y de minerales metálicos, ha hecho que los planes de inversión que habrían mejorado sus condiciones de exportación, se posterguen hasta que se negocien soluciones que permitan volver a la estabilidad política. La situación de crisis que se ha producido como reacción a la privatización de servicios públicos en algunas ciudades intermedias y las presiones por lograr estatutos de autonomía en el Oriente están presentado un panorama que tampoco es atractivo para la inversión.

Este contexto político de inestabilidad tiene causas diferentes en los tres países.

En Nicaragua la inestabilidad es producto de un conflicto eminentemente político con ingredientes complejos. Incluye, por una parte, las acusaciones de corrupción contra el ex presidente y su administración, que ha producido como efecto de inestabilidad la marginación del presidente actual del partido que lo eligió, lo que a su vez ha paralizado la agenda legislativa que promueve el ejecutivo. Otro efecto es un intento legislativo, con la cooperación del principal partido de oposición, de debilitar los poderes del ejecutivo, introduciendo modificaciones de carácter constitucional para desligar a algunas instituciones del Estado de la tutela presidencial. Otro ingrediente es un pacto político entre los partidos mayoritarios, en este momento ambos en la oposición al gobierno, que les permite un control del poder judicial, de las instituciones de rendición de cuentas y de otras instituciones vitales para la buena marcha institucional. No es clara cual puede ser la salida de estos conflictos que afectan gravemente la gobernabilidad, pero lo que si es evidente es que la democracia y la institucionalidad nicaragüense están en riesgo.

En Honduras la situación de inestabilidad está más claramente vinculada a la pobreza y a la violencia que ha traído al país el fenómeno de las “maras”, las bandas o pandillas de hombres jóvenes y muchachos dedicados a actividades eminentemente delictivas. Las maras tienen un origen complejo, pero es posible relacionar su desarrollo (la prensa estima que las maras en El Salvador, Guatemala y Honduras cuentan con entre 40 mil y 300 mil miembros) con la situación de exclusión y de pobreza que confronta más del 50% de la población del país. Las posibilidades de inserción en el mercado laboral para los jóvenes son escasas. La falta de oportunidades los hace considerar a las pandillas como una forma de inserción a una instancia de protección y de beneficios económicos. El gran riesgo que el país corre es que estas pandillas se radicalicen y pongan en jaque a la institucionalidad. Las noticias recientes publicadas en la prensa parecen indicar que existirían evidencias de tráfico ilegal de armas que tienen a la mara como destinatario.

En Bolivia la situación es diferente. La raíz de la inestabilidad pareciera estar fundada en la enorme exclusión a la que ha sido sometida la población indígena desde ya hace muchos años. Hoy estos grupos, que siempre han tenido estructuras organizacionales fuertes, se han unido para luchar por sus reivindicaciones. Las razones por lo que estas organizaciones indígenas se han ido radicalizando, son varias. Por una parte, la incapacidad

de los mecanismos de representación – e.g. los partidos políticos y el parlamento- para articular sus intereses en la política pública. Por otra, la prohibición del cultivo de coca por ingerencia de la política antidrogas del gobierno norteamericano. Hoy los indígenas están en condiciones que desafiar abiertamente a la institucionalidad predominante, como lo demostró el derrocamiento del presidente anterior y los desafíos a que está sometido el actual. La resistencia que se ha organizado contra la privatización de servicios, como el agua potable, está forzando al gobierno a revisar su política de transferencia de activos al sector privado, en especial al sector privado extranjero, lo que no constituye un buen indicador para inversores potenciales. Por último, la región en la cual se concentran los recursos petroleros del país, que es un factor central de la economía nacional, está desafiando al gobierno central para lograr un estatuto de autonomía que lleva el proceso de descentralización a las puertas de un cambio de la institucionalidad unitaria de la nación hacia un régimen de carácter federal.

Todos estas instancias de inestabilidad política tienen efectos económicos y, por lo tanto, afectan también las condiciones bajo las cuales se propone buscar formas de aliviar la pobreza. Constituyen condiciones de contexto que deben ser tomadas en cuenta para el análisis que se hace a continuación sobre los esfuerzos que se hacen para hacer factibles las estrategias de desarrollo económico local en cada uno de los países.

2.1 El Desarrollo Económico Local en Nicaragua

Nicaragua ha estado haciendo esfuerzos muy importantes en los últimos años por identificar formas para salir de la profunda crisis económica y política en la que se encuentra. En otros trabajos realizados para SIDA (ver, entre otros, Guimaraes y otros, 2005 y Lathrop, 2004) se muestran en detalle los objetivos y los alcances de los documentos de política nacional de desarrollo, de alivio a la pobreza, de descentralización, de participación y de desarrollo local, que proponen maneras concretas para poner en pié una propuesta coherente de crecimiento y desarrollo que permita avanzar en la eliminación de la situación de pobreza que una gran mayoría de la población hoy sufre. Uno de los caminos que se identifican es el de descentralizar los esfuerzos de desarrollo hacia los niveles subnacionales, departamentales y municipales. En los párrafos siguientes se analiza hasta qué punto estos esfuerzos están creando condiciones para la formulación e implementación de estrategias de desarrollo económico local, como una forma de crecimiento pro-pobres.

2.1.1 El contexto nacional para el desarrollo económico

A juzgar por la frondosidad en la producción de documentos de política en los últimos años, el país está haciendo un esfuerzo importante para establecer procedimientos de decisión que le den coherencia a los programas de gobierno, creando formas institucionales, mecanismos de “check-and-balance”, líneas de coordinación ejecutiva, compatibilización de niveles territoriales, metodologías de planificación, instancias de participación ciudadana, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo y su versión operativa, los documentos de la Política de Descentralización, los intentos de formulación de planes departamentales, municipales

anuales y multianuales, el proyecto de Ley de Contratación Administrativa Municipal, la ley de Servicio Civil Municipal, la ley de Transferencias Municipales, la ley de Participación Ciudadana, etc., son ejemplos de las acciones encaminadas a establecer marcos, procedimientos y reglas que le permitirían a las distintas instancias de gobierno y a los distintos niveles de la administración, desarrollar prácticas de decisión que, al menos nominalmente, las sustraigan de la negociación política partidista y del clientelismo. En forma adicional, establecer procedimientos formales para la toma de decisiones satisface las demandas de la comunidad de donantes respecto a lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos y controlar el que no se desvíen hacia usos corruptos.

Desde esta perspectiva, se puede decir que el marco de políticas para la formulación y puesta en ejecución de estrategias de desarrollo económico local es promisorio. Las propuestas de reforzamiento de la gestión municipal, la transferencia regulada y condicionada a planes anuales y multianuales de recursos centrales a los municipios, la obligación de que éstos incluyan componentes de desarrollo económico local, la adopción de una perspectiva territorial para orientar y priorizar las políticas de desarrollo nacional, las reglas del juego explícitas para la participación ciudadana, entre otras, son medidas que sin duda generan las condiciones de contexto para que el desarrollo económico local sea posible.

Desde una perspectiva general, un objetivo central de desarrollo del Gobierno de Nicaragua es lograr una inserción eficiente de la economía en el mercado internacional. La firma del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos y su potencial ratificación por la Asamblea Nacional, es un instrumento para lograr tal inserción. El Plan de Desarrollo Nacional Operativo, publicado a fines del 2004, postula que, además de los objetivos que se derivan del mantenimiento de un equilibrio macro económico, Nicaragua debe lograr un mejoramiento acelerado de la competitividad de su economía, para hacerla atractiva a la inversión extranjera. Los caminos que se proponen para lograr este objetivo se pueden resumir en dos. El primero, es continuar con la aplicación de la ortodoxia relativa a la estabilidad macro económica. El segundo, se refiere fundamentalmente a hacer mejoras substantivas en la infraestructura económica, mejorando las comunicaciones, los puertos y aeropuertos y la red caminera nacional, a hacer a las empresas nacionales más modernas y a generar los recursos humanos que la integración al mercado internacional requiere. Desde este punto de vista, y al apostar por la inserción en la globalización, se crean oportunidades para que las localidades se vinculen al mercado internacional. Pero también se producen riesgos que pueden no sólo hacer muy difícil la integración de la actividad local, sino que destruir sectores incapaces de crear condiciones de competitividad internacional.

El contexto nacional es, por lo tanto, receptivo y hasta cierto punto proactivo, en cuanto a las instituciones que se crean, a los recursos que se hacen disponibles y a la actitud hacia la inserción en el mercado internacional. En particular, la Ley número 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua, del mes de junio del 2003, que comenzó a aplicarse en el 2004, crea condiciones financieras importantes para el desarrollo local, que eventualmente podrían utilizarse para la promoción de la economía local.

Pero las oportunidades no estarán homogéneamente distribuidas, pues el territorio es también parte de la propuesta del contexto de planificación nacional. La propuesta del PND distingue cuatro tipos de territorios (SECEP (2003:54 y siguientes), a saber:

- Alta productividad y baja marginalidad

- Alta productividad y alta marginalidad
- Baja productividad y baja marginalidad
- Baja productividad y alta marginalidad.

Las propuestas que se hacen tienden a mejorar las condiciones de los tres primeros intentando que la productividad aumente y la marginalidad disminuya. Respecto al cuarto, la propuesta es esperar que la población se mueva poco a poco hacia las otras.

Una segunda propuesta es la de concentrar a la población en algunos centros –dentro de una jerarquía de centros poblados- para mejorar la capacidad de brindar servicios y hacer más eficiente la integración de la población al mercado laboral. Implícita en estas propuestas está el “descampezinar” la actividad agrícola⁵ para “empresariarla” y así mejorar la capacidad competitiva de los pequeños agricultores. Si bien en teoría esta propuesta puede tener efectos importantes en mejorar la productividad rural, en un país con un porcentaje muy alto de la población viviendo en el campo y con una proporción de éste siendo productores de subsistencia, llevar la propuesta a la práctica podría tener costos sociales muy altos.

Este proceso de transformación territorial brinda oportunidades importantes para una visión de desarrollo económico local, especialmente en la transformación de territorios de baja productividad pero no marginales y de alta productividad pero marginales. El problema más complejo es qué hacer con el cuarto territorio, donde construir competitividad y eliminar marginalidad son tareas difíciles de emprender sin una política nacional específica.

La política nacional respecto a la competitividad se supone que está “en función del entorno internacional, la eficiencia micro-económica de las empresas, las políticas gubernamentales para promover el crecimiento económico y del desempeño de los territorios para atraer nuevas inversiones que generan empleos, coadyuvan al crecimiento económico local y la capacidad de los territorios para generar cambio sustantivos en las condiciones de vida de la población” (PND, página 54). Puesto que los recursos disponibles no permitirán implementar todas las acciones de desarrollo territorial previstas (el Plan Nacional de Desarrollo Operativo, página 176, acepta que tiene una brecha financiera entre los recursos supuestamente disponibles y los necesarios del orden de los US\$ 3.500 millones), es de suponer que la implementación comenzará por concentrar acciones allí donde los costos sean menores y los resultados más rápidos, es decir, en los territorios de alta productividad y de baja marginalidad, que corresponde fundamentalmente al territorio más integrado por la infraestructura y con mayor complementariedad empresarial, con mejor acceso a la mano de obra, los servicios y la infraestructura exportadora. Es decir, el área en torno Managua y las ciudades más grandes. De ser así, la promoción de actividad económica seguiría la inercia de crecimiento concentrado actual.

El PND hace una definición de sectores económicos prioritarios. Estos son el turismo, café, lácteos, carne, cultivo de camarones, productos forestales, e industria manufacturera ligera (SECEP, 2004:89 y siguientes). Algunos de estos conglomerados productivos ofrecen posibilidades de desarrollo económico local.

⁵ Según el estudio de caso en El Sauce (ver Pérez Sáinz, J.P. (2004), en algunas áreas de migración se está dando un fenómeno de “recampenización”, es decir, reiniciar la actividad agrícola de semi subsistencia utilizando las remesas de los familiares migrantes.

El turismo ofrece alternativas que pueden o no generar desarrollo económico local. Es una actividad local casi por definición y aún en condiciones de enclave, existe un *spill over* hacia actividades de pequeña escala que pueden tener impactos importantes en aliviar situaciones de pobreza. Las experiencias de otros países, en particular Costa Rica, muestran que el turismo puede ser un sector de alto potencial para el desarrollo económico local, pero que requiere de inversiones en infraestructura, en especial transporte, comunicaciones y obras sanitarias, que faciliten el que el sector empresarial genere las actividades de servicios al turista. El tipo de turismo es importante en términos de su potencial de generar desarrollo económico local. El turismo de enclave, que corresponde a iniciativas exógenas que aprovechan mano de obra, especialmente el de tipo “todo incluido” genera empleo -precario y de bajos ingresos- pero muy pocas vinculaciones con la economía local e incluso nacional (ver páginas 12 y 13, arriba). Por el contrario, el turismo de pequeña escala, que cae dentro del grupo endógeno/capacidad empresarial, tiene una amplia gama de posibilidades para desarrollar *clusters* muy localizados en los cuales es posible emprender formas de acción colectiva y de cooperación ínter empresas que tiene efectos de desarrollo económico local potencialmente importantes, pues este tipo de actividades tiende a generar empleos menos precarios y más altos ingresos, más un *upgrading* de tipo colectivo, pues son las localidades las que se integran al mercado global, más que las empresas individuales.. Los recursos turísticos del país son abundantes y combinan naturaleza, playas y lugares de valor histórico y cultural, lo que se traduce en un aumento sostenido de los flujos turísticos desde ya hace unos 5 años.

El café tiene un potencial alto de desarrollo económico local, en la modalidad endógeno/empresarial si los productores son capaces de encontrar un nicho en la producción de alta calidad y/o utilizando métodos orgánicos. Para producir las calidades que se requieren para suplir este nicho la explotación de gran escala no es la más indicada. Este sector ofrece por lo tanto oportunidades para que conjuntos de pequeños productores se organicen para lograr los volúmenes necesarios para insertarse en el mercado global, sin sacrificar la calidad, y generando marcas y denominaciones de origen que les asegure ventajas en la comercialización. Identificar las mejores zonas de producción en función de suelos, altura y condiciones climáticas es un primer paso para establecer una estrategia de desarrollo local con base en este producto.

Los lácteos, cuya producción se localiza fundamentalmente en territorios de alta productividad y de marginalidad relativa, constituyen un sector importante del mercado exportador que podría ser una base para el desarrollo económico local. La estructura del sector es tradicional (ganadería extensiva, poco tecnificada) y, por lo tanto, genera pocos empleos aunque los ingresos de los productores sean altos. El que el sector ya esté ya integrado al mercado le brinda un potencial alto, pero la forma de organización de la producción, con muchos productores de diferentes tamaños que venden a empresas agroindustriales, podría ser complementada con organizaciones cooperativas que socialicen más ampliamente las ganancias. El potencial de desarrollo económico local se juega en el transformar el sector desde uno con una fuerte incidencia exógena (los compradores y procesadores) hacia una situación en la que los productores locales puedan controlar un segmento mayor de la cadena productiva tal que la agregación de valor les beneficie más directamente.

El PND incluye el cultivo de camarones como un *cluster* a desarrollar. La experiencia internacional del cultivo de camarón es controvertida: por una parte, genera ingresos

importantes a los cultivadores de pequeña escala, pero la producción de gran escala puede tener efectos ecológicos complejos. Las experiencias con este cultivo en Nicaragua han estado marcadas por problemas de organización empresarial, a los que habría que prestarles atención para que el redesarrollo de este sector no corra la misma suerte.

Existen otros sectores, eminentemente endógenos y con capacidad empresarial local, tales como la artesanía y la fabricación semi artesanal de muebles, que son una fuente actual de desarrollo económico local y que podría tener un potencial alto si se refuerza su capacidad organizacional y tecnológica y la cooperación entre ellos.

El sector de maquilas, que es un componente importante del sector exportador, no es *per se* un generador de desarrollo económico local. La condición es que se generen mecanismos de subcontratación con empresarios locales.

Estas y otras actividades para las cuales existen ventajas competitivas, podrían ser la base de procesos de desarrollo económico local si además de las ventajas comparativas, desde el punto de vista de los recursos naturales, se pueden buscar formas de acción colectiva que movilicen a los productores en una búsqueda conjunta de *upgrading* de los respectivos *clusters* para competir como grupo en el mercado internacional. Las propuestas de desarrollo económico contenidas en el PND no hace explícitamente referencias a formas de cooperación y asociatividad ínter empresarial más allá de visiones de tipo sectorial, por lo que se supone que mantiene una posición más convencional en que cada productor enfrenta el mercado en forma individual. Lo que se requiere es que la política nacional busque promover estas actividades en *clusters* con una marcada delimitación territorial: la comunidad de vecindad o microregiones, tal que los efectos de crecimiento tengan a esas comunidades como los beneficiarios primarios.

Por ello, para que el desarrollo económico local se incorpore como parte de la política nacional, requiere que se introduzcan los mecanismos de apoyo institucional, tanto nacional como local y que se genere una capacidad de convocatoria de los gobiernos locales.

2.1.2 El soporte institucional

Como se dijo más arriba, se está desarrollando una institucionalidad que crea nuevas condiciones para la administración del desarrollo nicaragüense. Los hechos más importantes son la desconcentración y la descentralización en la gestión del Estado, las transferencias de recursos a los municipios y las normativas para la planificación departamental y local.

El Gobierno de Nicaragua ha definido a la descentralización como un componente vital de la Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP) que se formuló en el año 2001. Su rol como elemento central para generar mejores condiciones de crecimiento económico y desarrollo social del país se establece, según Pérez Sáinz y Ceciliano (2004) en la Política Nacional de Descentralización y Desarrollo Local (PNDEL), pero las propuestas son de carácter predominantemente teórico, en el que se argumenta sobre varios conceptos de descentralización y desarrollo local, con

distintas formas de prestación de servicios públicos y se presenta un conjunto de principios, que van desde la subsidiariedad hasta la sostenibilidad y a la participación ciudadana.

Estos conceptos son reiterados en el PND y en el PNDO. El objetivo de la descentralización, dentro del programa de modernización del Estado, es introducir nuevas formas participativas en la gestión de los servicios públicos, creando una responsabilidad compartida entre el Estado central, las estructuras departamentales de planificación, los gobiernos municipales, los consejos regionales, la sociedad civil y la empresa privada. En otras palabras, se le asigna a la descentralización un rol reformador de amplias proporciones, con impactos estructurales en la forma de conducir el Estado.

La institucionalidad para la descentralización está en proceso de construcción, pero ya se han dado pasos significativos, entre los que es necesario señalar con especial importancia la Ley número 466, Ley de Transferencias Presupuestarias a los Municipios de Nicaragua. Esta ley, que obliga al gobierno a transferir hasta un 10% del presupuesto nacional en forma progresiva y que se comenzó a aplicar en el año 2004, tiene potencialmente la capacidad para producir cambios significativos en la capacidad operativa y financiera de los municipios, especialmente los de menos recursos. La ley en su implementación plena tiene efectos distributivos muy claros, según las proyecciones hechas en febrero del 2004 (Moncada, 2004).

La ley condiciona las transferencias, entre otros, a la presentación de planes multianuales y anuales, discutidos y concertados con la comunidad local. Una parte integrante de los planes es, explícitamente, el desarrollo económico local.

La descentralización utilizará dos niveles de planificación. Uno es de nivel departamental, y está representado por los Comités Departamentales de Gobierno, entidades desconcentradas del Gobierno central, con propósitos de coordinación horizontal entre las agencias del Estado y los ministerios de línea y de canalizador de demandas de los municipios del Departamento hacia el Gobierno central. Los Comités operan indirectamente y no tienen asignaciones presupuestarias.

El otro nivel es el Municipio, regido por la ley municipal, que probablemente deberá ser complementada por otros cuerpos legales para poder asumir a cabalidad todas los roles que se espera de ellas. La Municipalidad en cuanto cuerpo técnico de soporte a la descentralización debe ser reforzado. Los desafíos que deberán enfrentar son varios. Por una parte, la ley de Transferencias condiciona el traspaso de recursos a la presentación de: un presupuesto municipal aprobado por el Concejo Municipal, la liquidación del presupuesto del año inmediato anterior, un informe de la ejecución física – financiera anual del Plan de Inversión Municipal; una programación del uso de las transferencias para el año en curso; garantías de que los gastos propuestos están contenidos en el Plan de Inversiones Municipal, que a su vez estará incluido en el Plan Municipal Multianual (el detalle de los requerimientos para la formulación de planes puede verse en AMUNIC/INIFOM (2004). Además, las transferencias dependen de la capacidad de recaudación de los tributos locales a los que los municipios tienen derecho. Además, existen iniciativas en marcha para municipalizar algunos servicios públicos, tales como la educación, lo que pondría nuevas presiones sobre las capacidades técnicas de los municipios. Todas estas condiciones son puestas a todos los municipios por igual, independiente de sus capacidades actuales.

El ente encargado del refuerzo de las capacidades municipales es el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal, INIFOM, el que está siendo reformado para poder asumir estas tareas. Si el objetivo se cumple y los municipios consiguen satisfacer la condicionalidad, los efectos distributivos de la Ley de Transferencias se pueden hacer sentir en el mediano plazo. Esto, bajo el supuesto de que los fondos disponibles en el presupuesto nacional realmente se transfieran de acuerdo a la Ley.

En síntesis, el desarrollo institucional que se ha venido generando para hacer factible las políticas de descentralización, incluyen al desarrollo económico local como una de las tareas que los municipios deben asumir en la formulación de planes multianuales de desarrollo. Pero, como se verá en los puntos siguientes, no es claro cómo deben entender las municipalidades sus responsabilidades en este campo, pues el contenido de política no es explícito.

2.1.3 Los conceptos de desarrollo económico local en la política

Según el PND, “frente al modelo de *desarrollo exógeno*, de carácter redistributivo, que incentiva la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha perfilado la modalidad del *desarrollo endógeno*, que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio” (SECEP, 2003:6). La propuesta supone construir formas de complementariedad entre la apertura externa, basada en la competitividad de la economía nacional como un todo, y el desarrollo de capacidades empresariales locales, movilizándolo recursos de capital social, para crear oportunidades locales particularmente para micro empresas y empresas de tamaño medio y pequeñas (MIPYMES) y sistemas productivos rurales. La política, por lo tanto combina tanto desarrollos de carácter endógenos, que moviliza la capacidad empresarial local, especialmente de pequeña y mediana escala, y desarrollos de carácter exógenos con vinculaciones a la empresarialidad local.

La política contenida en el PND propone que los actores locales, sean gobiernos municipales y regionales; las instituciones del Estado, agencias de desarrollo; organizaciones empresariales; asociaciones de productores y otras manifestaciones de la sociedad civil; junto con las universidades y centros de investigación, deben producir políticas y planes de desarrollo, institucionalizando las instancias territoriales de concertación y de participación ciudadana. Por lo tanto, las ideas respecto a la construcción de consensos locales y de acciones colectivas están presentes en la política, pero el objetivo de lograr equidad no es explícito.

El desarrollo económico local es considerado en el PND como un instrumento clave para los gobiernos locales y regionales para que se creen por la iniciativa de los actores locales los entornos competitivos, se atraiga inversión privada, se fortalezcan los sistemas productivos urbanos y rurales, se genere cohesión empresarial, tal que se generen empleos y se asegure un crecimiento económico sostenible.

Los gobiernos locales se supone que deberán ser actores prominentes en este proceso de desarrollo endógeno. La descentralización hacia los municipios de una mayor carga de responsabilidades administrativas y de prestación de servicios, supone no solo una demanda sobre sus capacidades, sino que también una mayor responsabilidad fiscal⁶, pues deberán generar rentas que ensanchen la base imponible local.

Hasta aquí las propuestas que contienen los documentos de política. Pero la realidad tiene su propia lógica.

2.1.4 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local

Las experiencias de desarrollo económico local en Nicaragua son, en general, de dos tipos.

Por una parte, existen experiencias que están orientadas principalmente al “desarrollo local”, entendiéndolo como un reforzamiento de las capacidades del gobierno local, para que su gestión sea más eficiente, para que la asignación de recursos –cuando los haya- obedezca a prioridades concertadas con la comunidad local, referidas principalmente a mejorar la prestación de servicios o la infraestructura física. En estas experiencias pueden existir propuestas para emprender formas de acción colectiva, buscando la movilización de los recursos de la comunidad, sea mano de obra u otro en la consecución de los objetivos.

Por la otra, existe otro tipo de iniciativas en las que el objetivo central es el “desarrollo económico” de la localidad, que busca incentivar la capacidad productiva, normalmente de pequeña escala, reforzando las competencias de los empresarios, mejorando sus productos y sus procesos y sus formas de comercialización. Esta concepción es más cercana tanto a la desarrollada como marco analítico en las páginas anteriores, como a los contenidos de la política nacional contenida en el PND (ver punto anterior), que privilegia la creación de empleo de calidad y el desarrollo de densidad institucional local.

Estas dos formas de entender el desarrollo forman parte de un debate entre los actores nacionales, tales como AMUNIC, INPYME, o el INIFOM. Aunque no existen contradicciones insalvables entre ellas, pues la segunda concepción requiere de la primera por lo menos en lo que se refiere a generar formas estructuradas de participación ciudadana y al desarrollo de la capacidad facilitadora por parte de la municipalidad.

En Nicaragua se han realizado dos evaluaciones de iniciativas de desarrollo local, como se consigna en el trabajo de Pérez Sáinz y Ceciliano (2004:28 y siguientes). La primera evaluación, que fue realizada a instancias de la Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC) con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación GTZ, incluye siete experiencias: la Agencia de Promoción Económica Local del Municipio de Estelí; las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL); el *cluster* lácteo de Boaco-Chontales; la comunidad indígena de Mozonte; el Consejo Departamental de Desarrollo Sostenible de Río San Juan (CODESO); la Corporación de Desarrollo Local (CODELSA) que opera en Telica y Quetzalhuaco; y el Programa de Fomento de la Artesanía en la Meseta de los Pueblos

⁶ Sin detrimento de las transferencias fiscales, asegura el PND, (SECEP, 2003: 7).

(Masatepe, Catarina, Nandasmo, Niquinohomo y San Juan de Oriente), de IPADES. La segunda, que se refiere a iniciativas promovidas por SNV, la Organización Holandesa para el Desarrollo en 10 municipios, incluyen a los municipios de León, Jalapa, Masatepe, Estelí, Camoapa, Telica-Quetzalguaque, Nueva Segovia, Nandaime, Ometepe y Nueva Guinea. Las conclusiones de estas evaluaciones permiten construir el siguiente escenario:

- Existe una gran diversidad de enfoques respecto a lo que es desarrollo económico local, lo que indica que la concepción contenida en el PND no ha sido tomada como punto de partida para la puesta en marcha de las iniciativas. Como es lógico, aquellas que son anteriores al Plan no pueden tenerlo como referencia, pero lo que llama la atención es que el Plan no pareciera reconocer la existencia de estas experiencias. Por lo tanto, la práctica del desarrollo económico local parece transitar por caminos distintos de la formulación de políticas
- Muchas de las iniciativas tienen una fuerte vinculación con agentes externos, sean organismos de cooperación o ONGs locales, y cuentan con el apoyo de los municipios, que las adoptan como parte de su hacer. Por ahora, y en la ausencia de recursos propios, su sostenibilidad depende de los aportes exógenos de estas agencias. Por ello, una tarea imprescindible es que las organizaciones que se han creado a partir de este tipo de iniciativas sean capaces de ser autosuficientes.
- En la gran mayoría de los casos se trata de procesos aún por lograr objetivos concretos. Es decir, las iniciativas son demasiado jóvenes como para haber logrado resultados tangibles, aunque sus esfuerzos por generar institucionalidad local y la organización que requieren para operar han sido en general exitosos.
- Otra parte importante de sus tareas ha sido formular diagnósticos y propuestas de estrategia, a la espera de poder contar con los recursos para emprender acciones que puedan ser evaluadas en relación a sus objetivos.
- Desde el punto de vista de la naturaleza de las iniciativas, la gran mayoría son del tipo “desarrollo local”, es decir, orientadas a transformar al municipio de un ente prestador de servicios en uno más activo como líder de la comunidad, con poder de convocatoria, capaz de integrar a la comunidad en la toma de decisiones.
- Las iniciativas que se centran en la promoción de la actividad económica local, que normalmente se refiere a la organización de los productores locales para mejorar su integración al mercado, cuentan con una participación del gobierno local relativamente menor, lo que indica que éste no ha sido capaz aún de visualizar al desarrollo económico como parte de sus responsabilidades.
- Esta última conclusión tiene dos componentes importantes:
 - El primero es que la descentralización es vista más como un problema de cambio en el modelo de gestión administrativa, en el cual se le da mayores responsabilidades al municipio como prestador de servicios. Si esta aseveración es cierta, las transferencias municipales que comenzaron a ejecutarse en el 2004 serán utilizadas fundamentalmente en mejorar la calidad de estos servicios y en mejorar la infraestructura física local, pero no en mejorar la estructura económica local. En la ausencia de una ley de contratación municipal, que permita a los municipios contratar empresas locales, que podría crear oportunidades de empleo, el efecto multiplicador de las inversiones que el municipio haga se filtrará fuera de la localidad, vía la compra de insumos y la contratación de empresas en el mercado nacional.

- El segundo es que pareciera que la municipalidad es capaz de convocar a la comunidad y a la sociedad civil local, pero tiene mayores dificultades para atraer la participación de los sectores productivos. Si esta observación es válida, la posibilidad de generar densidad institucional local es incierta, y por lo tanto el principio de equidad, que dentro del marco analítico propuesto es un elemento vital, no podrá ser puesto en operación.
- Desde el punto de vista del alivio a la pobreza, las experiencias de Nicaragua indican que hay mucho camino por recorrer para poder considerar al desarrollo económico local como una estrategia de crecimiento pro-pobres. Pero también es necesario reconocer que hay una parte importante de este camino que ya está abierto y que comienza a ser recorrido.
- Probablemente el obstáculo más importante, pero no imposible de eliminar, es el que la municipalidad comprenda que la descentralización y el rol que el PND le confiere al desarrollo económico local dentro de ella, cambia la naturaleza del gobierno local desde una institución que se justifica por su capacidad para prestar servicios, financiados por el Estado central, hacia otra en la que debe convertirse en agencia de desarrollo, de carácter crecientemente autónomo, responsable por aumentar los niveles de vida de la comunidad local, movilizandando crecientemente los recursos locales.
- Por ello, la tarea más urgente es inducir el que se adopte una visión de desarrollo económico local en la que el bienestar de la población sea entendida de una manera más integral que la sola calidad de los servicios y de la infraestructura física. Si bien estos aspectos son muy importantes, la creación de empleos y, por lo tanto, la promoción de crecimiento económico en la localidad, son vitales para mejorar los niveles de vida de la población. En una estructura económica en la que pareciera que el empleo, al igual que la pobreza, pareciera ser “inelástico” al crecimiento, un enfoque de desarrollo económico local de características endógenas, podría ser un instrumento para la creación de empleo y el alivio a la pobreza.
- Pero el desarrollo económico local en Nicaragua también tiene expresiones fuera de la política gubernamental. Hay varias iniciativas, tales como aquellas señaladas en la página 25, y otras en que la iniciativa es independiente del Estado central o local y que han sido llevadas a cabo por organizaciones de carácter privado u organizaciones de cooperación internacional. La gran mayoría de ellas tienen un componente asistencialista combinado con acciones para mejorar la capacidad productiva de la comunidad en que operan. Puesto que no han sido sujetas de evaluaciones de carácter comparativo, tal que se pueda establecer patrones de comportamiento contrastados con resultados, es difícil extraer lecciones que puedan ser aprendidas por nuevas iniciativas en el futuro. Algunas de ellas tienen el soporte activo del gobierno local (CODELSA) y las promovidas por SNV, pero otras operan con casi total prescindencia de éste (IPADES).

Analizar aquí la situación económica y social en Nicaragua escapa los alcances de este trabajo, pero es bien sabido que proporciones crecientes de nicaragüenses han optado por buscar en el extranjero las oportunidades que ni la economía nacional ni la local pueden brindarle. La migración, en cuanto escenario de inserción en la globalización, es una estrategia de sobrevivencia que tiene un costo social en términos de disrupción de la vida familiar que, según el trabajo de Pérez Sáinz (2004), no pareciera compensarse con los

ingresos que se reciben en la forma de remesas. Lo que los estudios de caso en Nicaragua muestran es que las remesas mejoran los niveles de consumo de las familias receptoras, pero que no consiguen sacarlas de la pobreza⁷.

2.2 El Desarrollo Económico Local en Honduras

Honduras tiene uno de los porcentajes más altos de pobreza en Latinoamérica. Casi 2/3 de la población viven hoy bajo la línea de pobreza y un porcentaje cercano al 50% vive en pobreza extrema. Con una elasticidad de la pobreza al crecimiento económico de sólo 0.65 % por cada porcentaje de crecimiento del producto, la economía está en la necesidad de crecer a tasas mucho más altas que las históricas (3.0% proyectado para el 2003) o aumentar la elasticidad de la pobreza a niveles cercanos al 1.5% por cada punto porcentual para poder cumplir con las metas de rebajar la pobreza a un 42% de la población (República de Honduras, 2003). Ninguno de los dos supuestos parecen realistas. El primero, porque las condiciones estructurales de la economía hondureña no lo hacen factible (Cuesta, J. et al., 2003: 16 y siguientes), y el segundo, porque supone introducir mecanismos redistributivos que no están considerados en las políticas vigentes. Hay una conclusión pesimista que sacar de estos números, pero también se hace indispensable dejar en clara la urgencia para la propia estabilidad nacional que se disminuya la pobreza. Este es el contexto en el cual hay que preguntarse si existe un margen de acción para políticas de desarrollo económico local con un objetivo de introducir crecimiento pro-pobres.

A pesar de las dificultades descritas, el país está en el proceso de transición hacia la creación de una democracia en la que exista una más amplia participación de la sociedad en la toma de decisiones. Uno de los elementos que se proponen para esta transición es la descentralización, especialmente por medio del refuerzo de los gobiernos locales. En esta transición, que parte con la Ley de municipalidades de 1990, se pueden reconocer varios pasos que culminan con la formulación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

La creación del Fondo Nacional de Convergencia (FONAC) en 1998 representó al 90% de las organizaciones de la sociedad civil y encabezó un proceso, algo más reciente, de Gran Diálogo Nacional, constituye un primer paso. El segundo fue la creación en 1999 de la Comisión de Participación de la Sociedad Civil formada por FONAC, representantes de la Asociación Hondureña de Municipios (AHMON), la bastante influyente red de la sociedad civil INTERFOROS y representantes del sector privado. Un tercer paso son los cabildos abiertos para la participación comunitaria, que han tenido un papel que cumplir en las decisiones sobre los programas de inversión social del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), la descentralización de servicios educativos con la participación de los padres de familia y la comunidad en la toma de decisiones relativas a la provisión de educación. Cuarto, la participación de más de 185 ONGs en proyectos de vivienda, productivos, educativos y de capacitación, de infraestructura, atención primaria en salud, etc. Finalmente, la creación del Consejo Nacional Anticorrupción formado por el gobierno y la sociedad civil

⁷ Esta es una situación que se ha observado también en otras localidades en El Salvador y en Honduras en trabajos realizados por FLACSO.

y las propuestas de fortalecimiento institucional del sistema judicial por una Comisión Especial de Notables nominados desde la sociedad civil (Cuesta et al, op.cit).

La ERP comenzó a ser discutida y elaborada en el 2001, un año electoral, y contó con el auspicio de todos los candidatos presidenciales. Este respaldo a la estrategia, que el actual gobierno ha heredado, coincide con dos hechos significativos dentro de la institucionalidad hondureña. El primero, de enorme significancia para la sostenibilidad del proceso de creación democrática, es la redefinición de las relaciones entre el gobierno civil y el poder militar, que implica una subordinación formal del segundo al primero, lo que le confiere una seguridad de continuidad a la sucesión presidencial por la vía electoral y garantiza el que no haya ingerencia abierta del aparato militar en las decisiones del gobierno civil. La segunda, que es un corolario de la primera, es que se acepta políticamente el que un procedimiento normal de la toma de decisiones es el consultar a la sociedad civil.

Este es también un periodo de transición desde un sistema clientelista, verticalista, a un sistema más democrático con mayor participación civil, con el que culmina el proceso de cambio que se venía dando en los últimos veinte años desde una ‘pseudo-democracia’ a un ‘sistema electoral’ el cual ha actuado como el único o más importante elemento de estabilidad y legitimación del sistema político hondureño.

La descentralización forma parte de este proceso. La Ley de municipalidades, de 1990, es un primer esfuerzo por mejorar la gestión local y mejorar la prestación de servicios. La ley le dio autonomía para el ejercicio de sus funciones a los gobiernos locales, y abrió instancias de participación ciudadana en las decisiones públicas locales, creando cabildos abiertos, autorizando plebiscitos y generando consejos tanto de nivel de los departamentos, para la coordinación intermunicipal como de nivel municipal, para el desarrollo comunitario. Creo también mecanismos de auditoría social. Más importante, creó –potencialmente- un mecanismo de financiamiento municipal, basado en una transferencia del 5% de los ingresos del Estado⁸.

Esta introducción permite mostrar que en Honduras la prioridad ha sido el crear una estructura democrática, representativa y políticamente sostenible, proceso que tiene su lógica pues la creación de institucionalidad es un paso necesario para poder poner en juego otras políticas, incluyendo la ERP. Por ello, el analizar cuanto se ha avanzado en poner en juego una política de crecimiento pro-pobres sin tener en cuenta estas etapas necesarias, puede ser poco útil. Este trabajo tiene como punto de partida esta realidad.

2.2.1 El contexto nacional para el desarrollo económico local

Al igual que en los otros países, la ERP propone a la descentralización como un eje transversal en todos los programas de reducción de la pobreza. Con el objeto de poner en juego una forma descentralizada de implementar las medidas contenidas en la ERP, se formuló el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Local, PRODDDEL, bajo la responsabilidad de la Secretaria de Gobernación y Justicia, que tiene los siguientes objetivos:

⁸ Potencialmente, pues estas transferencias nunca han llegado a ese nivel. La media es menor al 2%.

- **El fortalecimiento de las capacidades locales**, que comprende al conjunto de servicios y acciones de apoyo a los gobiernos y otras instancias locales. Como en casi todos los países de la región, las municipalidades en Honduras tienen debilidades técnicas y administrativas serias, por lo que cualquier intento por descentralizar y municipalizar la prestación de servicios requiere de una política de fortalecimiento de las capacidades del gobierno local. Pero no hay mucha claridad respecto a cómo se quiere proceder más allá de la identificación del problema, pues no es claro cómo se hará la tarea de fortalecimiento ni qué institución estará encargada de la tarea ni cómo se financiará.
- **La descentralización fiscal y administrativa**, que se refiere al conjunto de acciones necesarias para lograr una mayor participación de los gobiernos locales en el uso del presupuesto nacional a fin de hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, mejorar la capacidad de respuesta de las municipalidades a las demandas de la población y lograr mayor equidad en la distribución de los ingresos. La manera cómo se emprenderán estas tareas no es clara.
- **La promoción del desarrollo regional y el ordenamiento territorial**, que tienen por objeto desarrollar acciones que aumenten la competitividad del país con base a criterios de conectividad económica, a fin de acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza. Subyacente en este objetivo están las ideas de desarrollar agrupaciones productivas, los *clusters*, por medio de los cuales se supone pueden producirse procesos de cooperación inter industrial para incursionar en el mercado global. No es claro cuál es la base territorial de tal propuesta, la que por el momento no ha sido aclarada en los documentos consultados. La propuesta también incluye el desarrollo de ciudades intermedias, con el objeto de bajar la presión demográfica sobre las áreas metropolitanas y para mejorar la prestación de servicios. Si bien este objetivo es la sugerencia más clara de un posible rol para el desarrollo económico local, que no aparece explícito ni en la ERP ni en el PRODDDEL, tiene una formulación muy teórica, derivada con muy poca elaboración para ser adecuada a la realidad hondureña, de los textos sobre “competitividad de las naciones” que domina la discusión en varios países de la región.
- **El potenciar la gobernabilidad y la transparencia** que, como se dijo más arriba, es un objetivo central en el logro de una forma de gobierno más democrática, que busca establecer el marco jurídico, político e institucional que fortalece a los mecanismos de participación ciudadana, rendición de cuentas y auditoría social a nivel local. Este es el objetivo que tiene un desarrollo importante en los últimos años, como se verá más abajo.

El programa, como parte integrante de la ERP, ha sido sometido al escrutinio de los involucrados (stakeholders), (ver Cuesta, J. et al., 2003). La situación que se muestra en las opiniones de los involucrados es de desarrollo incompleto. Además de las críticas relativas a la falta de recursos, las opiniones reflejan los siguientes puntos:

Primero, que la Ley de Municipalidades de 1990 no se ha cumplido en su componente fundamental de transferir los recursos comprometidos para mejorar y expandir la gestión de los municipios y su capacidad para prestar servicios. Se esgrime el argumento de que las municipalidades no están en capacidad de manejar mayores recursos. Pero como es obvio, la falta de capacidades de las municipalidades no va a mejorar en la ausencia de

mayores recursos y por lo tanto sus incapacidades pueden consideradas tanto una causa como una consecuencia de la escasez de fondos percibidos.

Segundo, los involucrados reconocen que la descentralización es un paso clave para mejorar la gobernabilidad del país y aumentar la eficiencia de los servicios públicos y la apropiación local de las políticas públicas, pero sostienen que la ERP no desarrolla desde un punto de vista operativo la naturaleza del proceso de descentralización que se requiere ni los roles que le corresponden a los distintos actores.

Tercero, que el PRODDEL, que lleva más de dos años en preparación tras la aprobación de la ERP, es una elaboración centralizada desde Tegucigalpa, y por lo tanto es contradictorio con los objetivos mismos de la descentralización y la participación ciudadana. Por ello, existe el riesgo de que más que un proceso de descentralización, pueda que el PRODDEL resulte en un ejercicio de desconcentración (ver más abajo, la composición de las Comisiones Departamentales de Desarrollo). La Asociación de Municipalidades de Honduras, AHMON, siente que sus opiniones no han sido tomadas suficientemente en cuenta. De la misma manera opinan las municipalidades por separado, y los patronatos, que son agrupaciones comunitarias por debajo del nivel municipal.

Cuarto, como consecuencia del poco avance en la descentralización, programas de protección social tales como el FHIS y el Programa de Asignación Familiar PRAF, siguen siendo muy centralizados pues se implementan a través de una estructura ‘de arriba hacia abajo’ a pesar de los esfuerzos actuales de dar al municipio mayor iniciativa para solicitar recursos de acuerdo a sus prioridades de inversión social. Pero también existen reticencias en la sociedad civil hacia el otorgar un mayor grado de municipalización a la administración de este tipo de programas y en la prestación de servicios, pues se desconfía de la gestión municipal, especialmente en la ausencia de mecanismos claros de control y rendición de cuentas.

En síntesis, el contexto nacional está en un proceso de construcción que puede llegar a constituir un nivel municipal más fuerte, que asuma mayores responsabilidades en la prestación de servicios y en realizar el gasto público. Los plazos a los que este proceso puede culminar son enteramente inciertos, como lo es también el nivel de fortalecimiento al que se llegue. Lo que el PRODDEL propone, por lo tanto, es desarrollo del aparato de gobierno local, pero lo que no establece, por lo menos en los documentos consultados, son las funciones que el municipio debe asumir para la promoción del desarrollo económico local.

2.2.2 El soporte institucional

Uno de los elementos centrales que se supone apoya institucionalmente a la descentralización, que en gran medida se remite principalmente a municipalizar la prestación de servicios, son las transferencias de hasta el 5% de los ingresos fiscales del Estado. Pero este soporte es simbólico, pues la situación financiera del Estado ha impedido que se transfiera más allá del 2%, y por lo tanto el proceso de descentralización no puede avanzar muy rápido. Además, como se dijo más arriba, los municipios no tendrían la capacidad para manejar una mayor cantidad de recursos.

La descentralización que se propone opera desde dos niveles.

El primer nivel, que corresponde a los Departamentos, tiene una función de formulación de políticas y de coordinación intersectorial. Puesto que este nivel no tiene ni asignaciones presupuestarias propias, ni un aparato ejecutor, sólo puede operar orientando los recursos de inversión de los ministerios en el Departamento y buscando atraer otros fondos. Este nivel está conformado por una Comisión Departamental de Desarrollo, con representación del sector público central, municipalidades, parlamento y representantes de la sociedad civil y el sector empresarial, con subcomisiones temáticas que pueden abrir la participación hacia un mayor número de actores. La Comisión está presidida por el Gobernador⁹ y está formada por cuatro representantes de los ministerios, que incluye al menos a Salud, Educación y Agricultura; por cuatro diputados que representan a la Provincia en la Asamblea; cuatro Alcaldes de municipios de la Provincia y cuatro representantes de la sociedad civil, que incluyen entre ellos a un representante del sector empresarial.

El segundo nivel, está representado por los municipios. Las Asociaciones Departamentales de Municipios y las mancomunidades de municipios, son alianzas entre municipios que no tienen un carácter estatutario, ni más recursos que los que los miembros quieran aportar, cuyas funciones se definen por la decisión de sus miembros y por la existencia de intereses comunes. Por debajo del nivel municipal, también existen organizaciones de comunidades y barrios, los patronatos, con los que el municipio opera, transfiriéndoles fondos y ejecutando obras sobre las que se establecen acuerdos de cooperación. Estas organizaciones de base, que tienen la capacidad de promover acciones y movilizar recursos –principalmente mano de obra- tienen formas estables de vinculación con las autoridades locales, fundamentalmente para conseguir soluciones a problemas de servicios e infraestructura física.

Desde el punto de vista de su representatividad, el nivel departamental le confiere un peso desmedido al sector estatal: 13 miembros que representan a los poderes del Estado, contra cuatro representantes de la sociedad civil. Además, si entre los diputados y los alcaldes hay una representación paritaria entre los partidos de la oposición y del gobierno, la Comisión estará sesgada hacia el gobierno, lo que puede hacer cuestionable su legitimidad. Puesto que la idea detrás de la descentralización es participación, la Comisión podría correr el riesgo de ser entendida más como una instancia de desconcentración y de coordinación entre agentes del Estado central en el nivel departamental que una verdadera instancia de descentralización.

La lógica de formar mancomunidades de municipios, al nivel local, es poder aunar recursos para mejorar su capacidad de servicios y para preparar propuestas concertadas de desarrollo para gestionar financiamiento de terceros. Ambas funciones implican el tener que lograr grados altos de consenso, lo que es muy positivo para el desarrollo local. Pero en la práctica (y la experiencia observada en el Depto. de Olancho, ver Lathrop, 2003a) puede ser difícil por dos razones: Por una parte, las autoridades locales se legitiman ante el electorado

⁹ El Gobernador es un funcionario de confianza del presidente de la República, que hasta ahora no había tenido ningún papel en la gestión de desarrollo de la Provincia bajo su mando. Siendo fundamentalmente una figura política, su rol se ha limitado a la representación del ejecutivo.

por su capacidad de mostrar obras hechas. La situación corriente es que existan necesidades que superan los recursos disponibles, y por ello, lograr consensos implica priorizar necesidades, atendiendo algunas y postergando otras. Puesto que las prioridades tendrán que tener una expresión territorial (algunos municipios se beneficiarán primero, mientras otros serán postergados), se generará un problema políticamente complejo, que puede forzar a las autoridades locales a optar por una solución por la vía fácil, es decir, por medio de una distribución equitativa, pero diluida, de los recursos para gastarlos en proyectos de muy bajo impacto. Por la otra parte, dada la configuración, localización y tamaño de los municipios, existe una gran heterogeneidad entre ellos, incluso dentro de una misma mancomunidad. Aquellas que contengan a las ciudades importantes, con mayores recursos, pero también con mayores problemas, negociarán con municipios más débiles, con menos peso político, lo que puede hacer difícil el logro de consensos. El problema es cómo lograr mecanismos intermunicipales de negociación para que estas situaciones no quiebren las Asociaciones y/o mancomunidades, pues existen ventajas obvias en que los municipios emprendan tareas y proyectos de envergadura en forma conjunta. Hasta ahora, las instituciones de financiamiento han dirimido los conflictos, pero habrá que buscar un *modus operandi* para cuando éstas no estén presentes.

Las Asociaciones y mancomunidades tienen además el rol de generar consensos entre los municipios para llevar una opinión compartida a las Comisiones Departamentales de Desarrollo, y para hacer cabildeo ante los representantes de la Asamblea. El obstáculo aquí puede ser político. Los hábitos políticos derivados del clientelismo que operó por tantas décadas como el mecanismo básico para asegurar los resultados electorales, hace de la afiliación partidista de los alcaldes un obstáculo para lograr consensos con aquellos que representan a otros partidos. Es de esperar que la práctica democrática y la participación ciudadana hagan de esta forma de hacer política un hecho del pasado.

Teóricamente, la estructura de soporte institucional para la descentralización es potencialmente funcional y parece ser, en el papel, superior a las que existen en otros países de la región, tal como Costa Rica. El problema es si puede funcionar en la práctica. Para ello, es importante considerar algunas condiciones que podrían ayudarle a operar.

Primero, la estructura de representatividad en todos los niveles institucionales, Departamental, local e intermunicipal, debe abrirle mayores espacios a los agentes no políticos de la comunidad departamental y local. Puesto que ambas estructuras pueden estar sesgadas por la representatividad política, es indispensable que se haga lugar para nuevos actores de la sociedad civil y sus representantes, especialmente –pero no exclusivamente– aquellos que representan al sector empresarial. Si el objetivo es desarrollo económico local, estos nuevos actores tienen que tener una presencia muy relevante en ambos niveles¹⁰. Tradicionalmente el sector privado se expresa en asociaciones de negocio de nivel nacional, pues su capacidad de cabildeo es mayor a ese nivel, dadas las características centralistas que el país tiene, y el impacto que las organizaciones pueden lograr en ese nivel. Por otra parte, las organizaciones empresariales no tienen interlocutores importantes en el nivel local, pues el municipio es aún muy débil para que pueda solucionar los problemas de los productores.

¹⁰ En el caso de Juticalpa, Municipio del Departamento de Olancho, la Cámara de Comercio local ha tomado la iniciativa de coordinar acciones de desarrollo económico local.

Segundo, es importante que se genere una capacidad de diálogo entre todos los niveles. El nivel municipal está representado en la Comisión, pero el tipo de demandas que los municipios hacen pueden ser muy inmediatas, de carácter eminentemente asistencial, y pueden entrar en contradicción con propuestas departamentales que corresponden a visiones más integrales. Pero por otra parte, las propuestas de nivel departamental pueden incluir proyectos que superen la capacidad real de movilización de recursos de ese nivel y transformarse en una instancia para buscar apoyo local a proyectos que son de carácter eminentemente nacional¹¹, y por lo tanto, no dar respuesta a los problemas de la mayoría de la población en ese Departamento.

Una tercera condición, derivada de la anterior, se refiere a la necesidad de formular una agenda que contenga soluciones a los problemas estructurales de los Departamentos, como son la pobreza, la carencia de empleo, la necesidad de fomentar una reactivación económica -la que puede suponer procesos de reconversión productiva o de aumento de la productividad y de la calidad de la producción, el mejoramiento de los servicios, etc.

Por último, un problema que debe ser enfrentado es definir la territorialidad local. La Comisión opera en el Departamento, el municipio dentro de los límites de su jurisdicción, pero los problemas a enfrentar difícilmente corresponden con los límites administrativos. La territorialidad de las iniciativas de desarrollo, por lo tanto, tiene que ser definida con la flexibilidad suficiente como para poder aislar los problemas y buscarle soluciones, sin que importe en qué municipio o municipios se implementa la solución.

2.2.3 Los conceptos de desarrollo económico local en la política

Ni la política nacional ni la ERP proponen una definición explícita de los que se entiende por desarrollo económico local. Las menciones que se hacen corresponden más a “desarrollo local¹²” que a “desarrollo económico” a ese nivel. La política y la ERP tampoco son muy explícitas respecto a lo que se espera de la descentralización en cuanto al desarrollo económico local. El proceso de municipalizar la prestación de servicios y de acercar la asignación de recursos de alivio a la pobreza –sea vía FHIS o PRAF- no constituyen realmente acciones de desarrollo local ni de desarrollo económico local, sino de desconcentración administrativa.

Entre los objetivos del PRODDEL se identifica al desarrollo regional y al ordenamiento territorial como áreas temáticas de acción. Es importante elaborar sobre los alcances que estos términos tienen o pueden tener, pues la idea de desarrollo económico local está implícita en ellos.

¹¹ Por ejemplo, en el Departamento de Olancho el proyecto predilecto del Gobernador era en el 2003, la construcción de una gran planta hidroeléctrica en la región. Nadie discute la necesidad de tal proyecto en el contexto nacional, pero los problemas de los habitantes tienen que ver con aspectos mucho más locales: reconversión cafetera, apoyo para un cluster de lácteos, protección de los bosques, que están siendo destruidos por una explotación indiscriminada, generación de empleos locales, pues el Departamento es un generador importante de migración hacia los Estados Unidos, etc.

¹² Ver el punto 2.1.4, arriba.

Como se argumentó en el preámbulo, los escenarios posibles de desarrollo económico local para la integración a la globalización son, por una parte, de origen exógeno o endógeno y, por la otra, orientados a la mano de obra o a la capacidad empresarial. La forma más agresiva de que Honduras ha tenido en su proceso de integración ha sido el escenario que combina un agente exógeno y la utilización de la mano de obra local, con su mejor expresión en el desarrollo de la industria de maquila especialmente, pero no exclusivamente, en torno a San Pedro Sula. Como se discutió más arriba, este tipo de inserción no consigue un desarrollo económico local importante a no ser que el proceso productivo sea capaz de enraizarse en la economía local, fundamentalmente vía la subcontratación de partes de los procesos productivos a empresarios locales o vía la compra de insumos producidos localmente.

Es importante tener en cuenta que la eliminación del régimen de cuotas textiles a partir de enero del 2005 ha eliminado una de las ventajas comparativas del país en cuanto a su entrada de productos textiles al mercado de los Estados Unidos. Si bien la maquila textil ha conseguido establecerse de manera sólida, esta nueva situación abre una ventana de incertidumbre respecto al futuro de este tipo de empresas.

Por otra parte, existen iniciativas del tipo endógeno y capacidad empresarial, tal como en las iniciativas que se intentan desarrollar en Olancho para crear un *cluster* de lácteos orientado al consumo nacional y para la exportación en la región centroamericana, especialmente El Salvador.

Una política de desarrollo regional que pretende mejorar la competitividad nacional por medio del desarrollo de redes de conectividad económica, como dice el PRODEL, apunta específicamente a la creación de formas de integración al mercado global que esté basado más en un concepto de competitividad sistémica y no de competitividad de las empresas por separado. Por ello, se puede decir que aquí existe implícito un concepto de desarrollo económico local que es necesario que se desarrolle como política y como forma de organizar la producción.

En la ERP se dice que la descentralización debe propender al desarrollo de ciudades intermedias. Si bien no es posible entender esta propuesta directamente como un contenido de política de desarrollo económico local, las vinculaciones existen. Honduras ya es un país bipolar desde el punto de vista de la localización de actividad económica. Tegucigalpa y San Pedro Sula son polos de crecimiento económico importantes. Pero pueden desarrollarse otros. Los polos de atracción turística, los puertos, las ciudades de servicio a regiones o localidades de alto potencial agropecuario, pueden dar origen a ciudades que desconcentren a las áreas metropolitanas con base a actividades que atraigan inversiones, generen empleo y produzcan competitivamente para el mercado internacional. El problema es cómo hacer este objetivo del PRODEL más explícito y operacional, tal que de una formulación más completa se puedan derivar políticas y proyectos que sean implementables¹³.

¹³ Es necesario recordar que en los 60s y 70s, en la gran mayoría de los países latinoamericanos se formularon estrategias nacionales de desarrollo regional, con el objetivo de disminuir las disparidades territoriales de niveles de vida y movilizar los recursos de las regiones. Los resultados – según la literatura de la época- no fueron los esperados. No es claro cómo una política similar podría tener éxito

Pero es claro que la descentralización, especialmente si se la entiende como municipalización y desarrollo local, por sí sola no será suficiente para impulsar iniciativas de desarrollo económico local. Se requieren muchos cambios que no pueden ser introducidos instantáneamente por el mero hecho de poner en vigencia una ley o un programa de gobierno. Estos cambios son de carácter cultural, referidos a la forma de hacer política, que están institucionalizados de manera muy profunda, sobre todo en la manera de administrar el Estado. Se debe pasar de una administración tradicional, en la cual se le exige al Gobierno que dé soluciones integrales a los problemas, a otras formas de gestión, de carácter participativo y asociativo, que reparte deberes y derechos a los ciudadanos y en la que tanto ellos como las instituciones comunales, departamentales, municipales, privadas y públicas aportan soluciones para superar obstáculos que afectan el bienestar social.

2.2.4 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local

Como se dijo más arriba, no existe en Honduras una política de desarrollo económico local que esté en proceso de implementación. Por ello, es difícil hacer un balance en términos de alivio a la pobreza, en cuanto resultados concretos. Lo que se puede intentar analizar es el potencial que una política de desarrollo económico local podría tener en términos de generar nueva actividad económica que cree los empleos de calidad que puedan sacar a las personas de una situación de pobreza, bajo ciertas condiciones.

El trabajo de Pérez Sáinz y Ceciliano (2004: 16) identifica dos casos que pueden ser evaluados. El primero, se refiere a un estudio exploratorio hecho en el Departamento de Olancho, con el auspicio de IDRC-CIDA en el 2003 (ver Lathrop, G. 2003b). El segundo es una experiencia de descentralización en el valle del Sula, llamado “Foro Valle de Sula 2020, Un Compromiso Compartido”

En el caso de Olancho, la situación muestra una economía en proceso de deterioro pues sus bases de exportación, la producción ganadera, el café y los granos no han sido capaces de enfrentar los cambios que ha traído la apertura de la economía nacional al mercado internacional.

La ganadería sigue siendo un producto importante en el Departamento, especialmente en las zonas cercanas a los ríos, menos susceptibles de sufrir sequía en los meses de verano. Pero la producción, tanto de ganado de carne como de leche, no ha sido capaz de modernizarse como para constituirse en una base de desarrollo local. Por una parte, el ganado de carne es exportado fuera de la región “en pie”, por lo que una parte considerable de la escala de valor que representa la ganadería se filtra fuera del territorio. No hay procesadoras ni empacadoras, no existe producción de alimentos concentrados de escala industrial y hasta el transporte de ganado es exógeno a la región. La ganadería es extensiva, por lo que no genera un volumen de empleo muy grande ni buenos salarios. La producción de leche es importante en volumen, pero su procesamiento es muy básico, por lo que no puede entrar al mercado de exportación, especialmente a El Salvador, por que no consigue

hoy, cuando la capacidad del Estado central para principal motor de desarrollo han sido fundamentalmente reducidas.

cumplir con los requisitos sanitarios. Los productores procesan lácteos en forma de quesos frescos, pero sus condiciones son también primitivas.

El café, como en muchas partes de la región centroamericana, sufre las consecuencias de la caída de precios internacional. La producción local, especialmente los cultivos de altura, tienen calidades suficientes como para capturar un nicho de mercado y mejores precios. Pero los compradores de café, que son externos a la región, siguen la forma tradicional y no seleccionan los granos ni por origen ni por calidad, y por ello, no pueden lograr los sobreprecios que asegura la calidad.

La producción de granos ha sufrido las consecuencias de la apertura comercial, y no pueden competir con los granos importados.

La reacción ante la situación que enfrentan los productores de la zona es aún pasiva. Si bien son conscientes de la naturaleza de la crisis, especialmente en el café, no tienen claro el carácter estructural de ésta. En otras palabras, muchos de los productores esperan que el problema es que están pasando por un mal momento, pero que eventualmente las cosas volverán a ser lo que eran. Los efectos de la crisis son serios. En especial, los productores de café que son los principales empleadores de la zona, no están en condiciones de continuar en el negocio. La alternativa es o abandonar las fincas o remplazarlas. En la segunda alternativa, los efectos ecológicos pueden ser importantes, pues el café está asociado a árboles de sombra que, si se arrancan, dejan la tierra sujeta a la erosión. Los ganaderos, que tienen una gran capacidad en tierras y pastos, siguen con los métodos extensivos, que requieren muy poco capital y que produce muy poco empleo. Los lecheros no han sido capaces de comenzar un proceso de modernización de sus instalaciones para poder tener productos de mejor calidad que les permitan competir con productores de otras regiones y de otros países.

La situación se explica fundamentalmente por la incapacidad de los actores locales para innovar. En primera instancia, porque han sido tradicionalmente fuertes en el panorama político nacional y por lo tanto, tradicionalmente esperaron que las soluciones a sus problemas productivos vinieran de el Gobierno central. Segundo, porque no hay liderazgo local, ni en los gobiernos locales, ni en las organizaciones de productores, que pueda generar condiciones para comenzar a formular propuestas de consenso que les permita salir de la crisis.

Con el auspicio de la cooperación canadiense, CIDA, se ha comenzado a buscar caminos para salir de la situación en que se encuentra la zona. Por medio de contactos entre los distintos actores: gobiernos locales, la Universidad Nacional Agrícola, localizada en Catacamas, las cámaras de comercio y las asociaciones de productores de leche y de café, y las organizaciones de la sociedad civil, se ha conseguido iniciar un diálogo que se espera identifique una estrategia de desarrollo económico local, basado en un *cluster* de lácteos, productos semi industrializados de maíz, mejoramiento de la calidad de las exportaciones de café. El potencial es alto, y puesto que corresponde a una iniciativa endógena con empresariedad local, los efectos en términos de desarrollo local pueden ser importantes. Pero el motivador y parcial financiador de las iniciativas es una agencia externa, lo que hace dudar de la sostenibilidad de los que se formule como estrategia si el donante se retira. El éxito fracaso de estas iniciativas dependerá

En el segundo caso se analiza la experiencia del Valle del Sula, la cual representa un esfuerzo de sistematización de los procesos de descentralización en los municipios que componen el Valle de Sula. Como se sabe, el Valle de Sula contiene una parte muy importante de la industria de exportación del país, fundamentalmente maquilas textiles. La situación que motiva al Foro Valle de Sula, es el contraste radical entre los municipios que componen el Valle. Mientras San Pedro Sula y Puerto Cortés son ciudades que contienen una gran diversidad de actividades, que generan una gran cantidad de ingresos para los empresarios que se han localizado allí, y los municipios por lo tanto puede contar con una base de recaudación fiscal muy rica, en el resto de los municipios de la zona los otros gobiernos locales no tienen ni los recursos humanos ni financieros que le permitan cumplir con sus funciones mínimas.

El Foro fue organizado por la Cámara de Comercio e Industrias de Puerto Cortés y por el Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible (CEHDESO), con el apoyo del Banco Interamericano de desarrollo (BID).

El Foro analiza el aspecto central del proceso de descentralización en los últimos 10 años, el que reside en la competencia administrativa y fiscal que ahora tienen algunos municipios (San Pedro Sula, Puerto Cortés, Choloma, Villanueva), sobre la planificación y ejecución de proyectos de beneficio local, sobre la administración de las empresas de servicios locales (agua potable, saneamiento básico, salud, educación, obra públicas y ordenamiento urbano) y, en general sobre un importante conjunto de funciones que antes eran diseñadas, financiadas y ejecutadas directamente por el gobierno central. Este logro se entiende como el status que se debe alcanzar para adecuar al Estado a los nuevos modelos de desarrollo. Esta concepción de descentralización, tal como se observó en esos municipios, no es un simple proceso de desconcentración de funciones, sino una transferencia real de poder decisional y de uso de recursos al municipio, que constituye un cambio de la relación entre gobernantes y gobernados. La experiencia releva la conveniencia de impulsar las asociaciones de municipios, o mancomunidades, concebidas estas como espacios para viabilizar el desarrollo institucional, como instrumentos de estrategias de regionalización, donde criterios históricos, socio económicos y culturales confluyen para lograr situaciones de concertación y negociación entre los municipios, con el gobierno central y organismos de apoyo para la definición, diseño y ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional y local. Los logros en términos de mejoras en la prestación de servicios y en la atención a los problemas de las comunidades locales avalan la experiencia como el modelo a seguir para producir condiciones claras de mejoramiento social. Pero no necesariamente de desarrollo económico local.

En otro tipo de experiencia, la ingerencia de agencias de promoción del desarrollo local, como el Programa Nacional de Desarrollo Local, PRONADEL, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG), muestra cómo la comunidad de la Concepción, en la Municipalidad de San Antonio, Copan, puede reaccionar a las intervenciones de la agencia, mejorando la seguridad alimentaria, el manejo de recursos naturales, identificando iniciativas locales para desarrollarlas en el área productiva, transfiriendo recursos financieros a las comunidades. Independiente del nivel de éxito de la iniciativa, esta consiste en una experiencia en la que las condiciones están casi enteramente determinadas por un agente exógeno, que busca oportunidades, las financia y ayuda en su puesta en marcha. Si bien los

resultados en términos de afectar situaciones de pobreza son claros, quedan dudas sobre su capacidad de sostenibilidad.

Otro tipo de iniciativa es el apoyo a la empresarialidad de pequeña escala. Existen varios programas, con el apoyo de donantes internacionales, para mejorar la capacidad empresarial de las PYMES

Al igual que Nicaragua y Costa Rica, Honduras también puede encontrar oportunidades para desarrollo económico local ligadas al turismo en la zona de las ruinas de Copan, las playas del Caribe, los Parques Nacionales, los hitos de arquitectura colonial (Comayagua, Danlí, Ojojona). Las artesanías han desarrollado a Valle de Ángeles, en las cercanías de Tegucigalpa como el principal atractivo turístico cercano a la capital. En el caso de Santa Lucía, en el mismo valle, a iniciativa del municipio el pueblo ha sido transformado en un centro turístico en el que se ha armonizado la arquitectura y controlado el desarrollo del comercio, especializándolo en artesanías, objetos de arte y plantas ornamentales, además de servicios al turista, haciéndolo un punto de atracción turístico que ha creado oportunidades de negocios y empleos para la comunidad local, aprovechando la calidad ambiental y paisajística del lugar en una alianza entre sector privado y gobierno local que ha surgido casi espontáneamente.

En síntesis, Honduras muestra una situación de desarrollo institucional aún incompleta, en el que los procesos de descentralización son una parte importante de la construcción de una sociedad más democrática. Pero el proceso tiene aún que cumplir muchas etapas antes de poder lograr los objetivos que se propone.

Desde el punto de vista del potencial que puede tener una política de crecimiento pro-pobres basada en el desarrollo económico local, se han detectado iniciativas que, si bien han sido motivadas y financiadas por agencias de cooperación, demuestran que este tipo de desarrollo es posible si se crean condiciones de organización, asistencia técnica y financiamiento. El obstáculo a vencer es que se pase de la retórica del desarrollo regional y de la creación de polos de desarrollo en ciudades intermedias, a una política más realista, tanto en los instrumentos como en la disponibilidad de recursos para alcanzarla.

Para que las iniciativas no gubernamentales puedan establecer puentes –de doble vía– con la política nacional es indispensable que se deje de tratar al desarrollo económico regional como una idea residual de la descentralización, se le de un contenido operativo y se creen las instancias de apoyo, incluyendo los recursos, que se necesitan.

Pero no es claro si la forma que están adoptando la implementación de la ERP, el proceso de descentralización y las instancias de apoyo territorial será capaz de lograrlo.

2.3 El Desarrollo Económico Local en Bolivia

Bolivia marcó una pauta cuando inauguró el proyecto más atrevido de descentralización y de participación ciudadana en toda Latinoamérica. Los antecedentes previos (la Constituyente en Colombia y los procesos de desconcentración en el Chile militarizado) no tuvieron el alcance ni la audacia del proceso que se comenzó en este país.

El proceso de consolidación de la descentralización requirió previamente de 12 años de discusión y 23 proyectos de ley. En este camino, la descentralización fue adquiriendo diferentes connotaciones y se adaptó a los diversos intereses políticos de los sucesivos gobernantes. Finalmente el proceso culminó “en 1994 cuando los políticos, los académicos, grupos activos de la sociedad civil y la cooperación internacional se unieron en torno a una idea fundamental, cual fue la de otorgar a la participación ciudadana -en sus manifestaciones originales de asociaciones, pueblos originarios, juntas vecinales- el rol primordial en el proceso de municipalización” (Aguilar, J. y J. A. Valdez, 2004a:8 y siguientes).

La puesta en marcha comenzó con la Ley de Participación Popular (LPP), que es el instrumento de ejecución principal del proceso de descentralización boliviano. Con la LPP se implementa un modelo de descentralización eminentemente municipalista, sin que elabore sobre los roles del nivel departamental (Komives, K. et al., 2004:12 y siguientes). La LPP reconoce la personalidad jurídica de las Comunidades y Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales de base (OTB). Sobre la base de la participación de estas OTBs, se establecieron Comités de Vigilancia, comités de ciudadanos responsables por el control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales, los que tuvieron derecho a vetar y remover a las autoridades locales.

Además, la LPP transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud, deportes, micro riego y caminos vecinales para su administración, mantenimiento y renovación. La ley estableció una modalidad de distribución de recursos fiscales por coparticipación tributaria (20% de las recaudaciones anuales de los impuestos nacionales) para los municipios a través del principio de la distribución igualitaria por habitante y con un mecanismo automático y proporcional de transferencia. Los ingresos municipales propios quedaron constituidos por el Impuesto a la Renta Presunta de Propietarios de Bienes (impuesto a la propiedad rural, a los inmuebles urbanos y sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves), las patentes y los impuestos establecidos por los municipios dentro de su Ordenanza Municipal. Por último, se estableció la planificación participativa municipal para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y Planes Operativos Anuales.

En otras palabras, el proceso de municipalización fue completo: se transfirieron poderes, propiedades, recursos, responsabilidades, y mecanismos de control político.

Puesto que existió ambigüedad respecto al rol de los Departamentos, se dictó la Ley de Descentralización Administrativa (LDA), la que buscó complementar el proceso de

descentralización a nivel departamental, desconcentrando recursos y responsabilidades del nivel nacional a las prefecturas departamentales.

Con la descentralización de la gestión pública, la participación de los gobiernos municipales en la ejecución de la inversión pública se incrementa sustancialmente. Antes de la LPP, la inversión realizada por las instituciones locales no alcanzaba al 8%, del total de la inversión pública. Para 1999, llegó hasta un nivel máximo de 21,3%.

Posteriormente se dictó la Ley del Diálogo Nacional (LDN) la que canalizó recursos derivados de la HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados) a través de los gobiernos municipales, otorgando mayor progresividad a la asignación de recursos a favor de los grupos más desfavorecidos. La LDN definió una Política Nacional de Compensación para apoyar la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y al proceso de descentralización, con el propósito de ordenar la transferencia de recursos obtenidos por el gobierno nacional en forma de donación o crédito a los municipios.

Todos estos esfuerzos dieron por resultado un nuevo cuadro de la realidad nacional especialmente en las áreas rurales, con una mayor presencia de instituciones públicas (municipalidades, prefecturas) con poder legal, representatividad y con recursos para desempeñar un rol más efectivo. En otras palabras, un marco potencialmente muy positivo para poner en marcha políticas de alivio a la pobreza y para el desarrollo económico local, como se verá más abajo.

2.3.1 El contexto nacional y el soporte institucional

Un primer elemento del soporte institucional para la política de crecimiento pro-pobres y desarrollo económico local está en la estrategia de reducción de la pobreza. Bolivia produjo una primera versión de la EBRP en 1999, cuando el proceso de descentralización ya estaba siendo implementado. El objetivo fundamental de esta primera versión fue, como en el caso de otros países, cumplir con las condicionantes de entrada a la iniciativa HIPC. Los componentes fueron:

- Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos
- Desarrollar las capacidades de las personas
- Incrementar la seguridad y protección de los pobres
- Promover la integración y participación social

Las áreas de concentración fueron las convencionales: la generación de ingresos y empleo a través del desarrollo de infraestructura rural; la promoción de la micro y pequeña empresa; el desarrollo de micro finanzas; asistencia técnica a las MIPYMES y ampliación de oportunidades de crédito. Desde la dimensión del desarrollo humano, la EBRP le dio prioridad a la educación primaria, la salud materno-infantil y el saneamiento básico en el área rural. La EBRP, como se señaló más arriba, inició una Política Nacional de Compensación para canalizar parte de los fondos HIPC hacia los municipios, usando un mecanismo de diferenciación en las transferencias, favoreciendo a aquellos municipios más pobres, según sus índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI). Este mecanismo complementa la coparticipación tributaria per cápita que se realizaba desde 1994. Esta modalidad de

distribución, que favorece a los municipios más pobres, tiene el riesgo de ser “un incentivo perverso” al inducir a los municipios a mostrarse pobres para “captar” mayores transferencias.

La EBRP ha sido revisada en dos oportunidades por el gobierno que asumió en 2002. Las revisiones incluyeron la mayoría de las propuestas de la EBRP original, pero detalla con mayor precisión las acciones a realizar, y le da al Estado central un rol más activo. Pero la revisión también incluye programas tales como, por ejemplo, educación alternativa, desarrollo de la mujer, desarrollo del proyecto explotación del gas, la iniciativa del Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y los problemas ligados a la propiedad de la tierra, especialmente relativos a la titulación.

Las acciones propuestas se organizan en torno a tres ejes:

- Las políticas productivas (desarrollo productivo de la micro, pequeña, y mediana empresa),
- Las políticas sociales (desarrollo social de un nivel mínimo de servicios), y
- Temas transversales, tales como aquellos ligados a la exclusión social: género, comunidades originarias, medio ambiente, y desarrollo alternativo.

En la situación de persistente crisis fiscal en que se encuentra el Estado hace pensar que no existiría la capacidad financiera como para poder llevarla cabo en forma sostenible. Aun más, no son claros los criterios que se utilizan para ver a la EBRP directamente reflejada en el presupuesto nacional. De hecho, la inversión social por habitante no ha aumentado y en el 2002 sufrió una reducción, aunque el gasto social como porcentaje del PIB ha aumentado levemente. La asignación de recursos muestra un desequilibrio hacia el gasto asistencial más que el gasto destinado a promover crecimiento económico, favoreciendo más los programas de salud y educación que el saneamiento de títulos de la tierra y desarrollo rural. Por ello, al cabo de cuatro años de ejecución, la EBRP no la logrado revertir la pobreza monetaria ni ha desarrollado las capacidades productivas de los pobres, lo que crea una sensación de poca efectividad de la política. La crisis fiscal y la forma en que se implementa la EBRP hacen poner en dudas el que se cumplan los objetivos de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades locales.

El segundo elemento del soporte institucional lo constituye el proceso de descentralización y de participación ciudadana. Este proceso de construcción de la descentralización que comienza con la Ley Municipal de 1990 da inicio a la construcción de una política de Estado, que ha sido continuada por la sucesión de gobiernos desde ese entonces. En el proceso se pueden distinguir dos etapas:

- La primera contiene los procesos de implantación de la reforma, en el cual se enfatiza la municipalización de la administración territorial, dándole competencias específicas, asignándole recursos importantes y, por sobre todo, fortaleciendo la democracia por medio de una gestión pública local con participación ciudadana efectiva. Esta etapa se refiere fundamentalmente al periodo 1995-2000.
- La segunda, que inicia con la Ley del Diálogo Nacional, comienza a considerar a la descentralización y a la estructura municipal como una política y un instrumento de lucha contra la pobreza, al comenzar a condicionar la transferencia de recursos fiscales según criterios de pobreza. Según la ley, los municipios deben ser los

principales ejecutores de la EBRP, e incorpora actores funcionales o corporativos a los mecanismos de control social

El paso que falta para que la descentralización sea realmente una base de sustentación para una política de desarrollo económico local, es que se inaugure una tercera etapa en la que se plantee al municipio como principal promotor de desarrollo productivo. Según Aguilar y Valdés (2004a:20), es esperable que en el Diálogo que manda la ley para el año 2004 se plantee ese rol para el municipio y que se dicte la legislación necesaria. El paso a esta nueva función para el municipio requerirá una mayor claridad institucional, tanto para los municipios como para el nivel nacional. Será necesario que se identifiquen el rol y acciones a desarrollar en cada nivel de gobierno para impulsar la producción. Este es un verdadero desafío, pues el liderazgo municipal que ha generado todo el proceso de descentralización, y la relativa ineficacia de las políticas del gobierno central para aliviar pobreza, han producido que la población se vuelque hacia los gobiernos locales, especialmente en las ciudades intermedias y las áreas rurales, demandando programas de creación de empleo y de reactivación económica, ante las críticas condiciones económicas que sufre Bolivia desde 1999.

En síntesis, Bolivia debiera estar en una situación de privilegio en términos de soporte institucional para la implementación de políticas y programas de crecimiento pro-pobres y de desarrollo económico local. Se puede decir que desde los marcos normativos no es mucho lo que falta. El problema está en los recursos y en las capacidades operativas reales.

2.3.2 Los conceptos de desarrollo económico local en la política

Como se desprende de los párrafos anteriores, el concepto de desarrollo económico local ha ido variando en la medida en que se profundiza el proceso de descentralización. Lo que partió con un programa muy profundo de apertura a la participación ciudadana y de municipalización, evolucionó hacia una concepción de la acción municipal como un instrumento clave en el alivio a la pobreza. La situación hoy es que por las demandas de las comunidades locales, el municipio estaría siendo llamado a transformarse en promotor de la reactivación económica, para que por su intermedio se creen empleos locales que mejoren la situación de pobreza de la población.

El enunciado para una política de desarrollo económico local que se incluye tanto en las políticas de descentralización como de alivio a la pobreza enumera claramente la generación de empleos y la promoción de actividades económicas, sino en primera prioridad, al menos a la par de las políticas orientadas a mejorar los servicios y a enfrentar situaciones de desigualdad y exclusión, como con los grupos llamados comunidades originarias, mujeres, etc. Los actores que se seleccionan, MIPYMES, y la política de saneamiento de títulos de la tierra, apuntan a una actitud pro-activa respecto a los grupos más pobres. En términos de instrumentos se habla de identificación de cadenas productivas, para reforzarlas y localizar mayor valor agregado local, comercialización, asistencia técnica, micro crédito, empleo *off farm* en áreas rurales, turismo rural, etc.

En otras palabras, no hay escasez de definiciones de carácter normativo, pues los elementos de la política parecen estar todos en su lugar. El problema hoy parece haberse revertido. Mientras la comunidad local demanda acciones concretas en el plano del desarrollo económico a los municipios, comienza a hacerse evidente el vacío de política en el nivel nacional para que le dé una guía a procesos de crecimiento económico de iniciativa local. En otras palabras, ¿cómo se articula el desarrollo económico local con la política macro económica?

Komives et al. (2004:53) sostiene que la EBRP tiene objetivos que son “metas sin respaldo”. En cierta medida, las expectativas sobre desarrollo económico local que se han abierto por medio de la legislación creada, también puede calificarse de esa manera. Retóricamente el problema parece resuelto, pero, ¿cuál es el respaldo en términos de medios económicos, recursos operativos e ideas sobre qué hacer y cómo?

La estrategia, incluyendo sus contenidos de desarrollo económico local, pareciera necesitar una actitud menos comprehensiva y definir un número reducido de localidades, *clusters* de actividad con perspectivas de éxito y concentrar recursos y medios técnicos y políticos para ir creando en la práctica una experiencia de implementación que sirva como instrumento de alivio a la pobreza en las áreas seleccionadas, pero fundamentalmente como instancia de aprendizaje sobre qué puede funcionar y qué no, y dónde, dadas las características de cada caso.

2.3.3 El alivio a la pobreza en la política de desarrollo económico local

El trabajo de Aguilar y Valdés (2004a y 2004b) cita un número de experiencias institucionalizadas de desarrollo económico local, con distintos alcances y modalidades. Cada una de ellas hace un aporte a la configuración de una conceptualidad que pudiera ser la base para una política nacional. Los tres primeros, descritos a continuación, son programas originados en agencias del Estado con la de participación de organizaciones de cooperación. Posteriormente se describen y analizan utilizando la misma conceptualización usada en los casos de Nicaragua y Honduras, un número de experiencias más localizadas.

El Programa de Promoción del Desarrollo Económico Rural (PADER) fue creado en mayo de 1997 en un esfuerzo conjunto entre el gobierno Boliviano y la cooperación suiza (COSUDE), con el fin de impulsar el desarrollo económico rural para la generación de empleo e ingresos, a través de un apoyo a la gestión pública municipal. El objetivo del programa es coordinar las acciones de los diferentes agentes en el proceso de descentralización para dar un uso eficiente de los recursos públicos existentes en beneficio de actividades privadas que generen riqueza y empleo. El programa provee asistencia técnica no financiera, y busca aumentar y reforzar la capacidad de los municipios, promoviendo el desarrollo de actividades privadas, rentables y durables, en las regiones rurales del país. Su meta es poder reajustar la perspectiva productiva y económica en la lucha contra la pobreza. De esta manera, el PADER dispone de una propuesta general de Promoción Económica Rural (PER), conceptual y operacional, que trabaja con los conceptos de cadena productiva y de concertación pública-privada. Según el PADER, las inversiones en el pasado no fueron

capaces de generar el nivel de desarrollo esperado por falta de participación de los productores de bienes y servicios en la toma de decisiones. En otras palabras, el programa intenta incorporar al sector productivo a la participación de nivel local, pues la descentralización privilegió la participación de las organizaciones de base. Los resultados han sido variados. En muchos casos, el programa se empantanó en discusiones de carácter político, lo que paralizó las acciones de los empresarios que prefirieron no invertir en las propuestas que se hicieron. En los casos exitosos de concertación pública-privada, la presencia mayoritaria de empresarios o de asociaciones de productores generó un enfoque más efectivo y permitió un avance mayor del proceso que en otros municipios.

La experiencia de PADER en el establecer una priorización de actividades, así como el estudio de las cadenas de valor, se enfrentó en muchos casos con la visión de la localidad (salvo contadas excepciones) pues ésta tiende a optar por las opciones tradicionales de producción local. En algunos casos se lograron mejoras técnicas en la producción local, pero en muchos otros, la urgencia por lograr un mejoramiento de lo tradicional inhibió el desarrollo de alternativas productivas que podrían cambiar las perspectivas de la región con nuevos productos o nuevas tecnologías.

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

La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) está basada en el precepto de que la lucha contra la pobreza centrada exclusivamente en inversión social es insuficiente y que debe estar acompañada por la creación de ingresos para los habitantes. Por lo tanto, su objetivo es el desarrollo económico de la población rural y propone que la inversión pública apoye su competitividad. El enfoque de la ENDAR es inclusivo y abarca todos los aspectos relacionados con la producción agrícola, desde la asistencia técnica, la generación de infraestructura, el perfeccionamiento del marco legal, la comercialización, etc. El apoyo que la Estrategia propone es que los recursos del Estado lleguen incluso, como parte novedosa de la propuesta, a la transferencia directa de fondos a asociaciones de productores con fines productivos. Este enfoque es dirigista, pues no solo participa en la planificación y ejecución de proyectos de infraestructura, sino que es ejecutor y copartícipe de los programas productivos.

La ENDAR identifica sus iniciativas de acción en torno a tres problemas: las dificultades de acceso a los mercados, niveles de productividad agrícola muy bajos y una deficiente infraestructura productiva. El acceso al mercado se dificulta porque los mercados locales son demasiado pequeños. Los productores son también pequeños y dispersos. Sus

volúmenes de producción les impiden una vinculación a la agroindustria y/o a los mercados internacionales. La ENDAR no le confiere un rol a los inversionistas privados, nacionales o extranjeros, los que eventualmente podrían aportar recursos financieros, tecnología y mercados, en modalidades de asociación.

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

En los casos que se presentan a continuación, se aplica el marco de análisis sugerido en el preámbulo.

Según la tipología de escenarios presentada en el preámbulo, el caso de la Planta Procesadora de Quinua de Salinas de Garci Mendoza (PPQS) es un ejemplo de desarrollo económico local endógeno, en la cual se moviliza la capacidad empresarial local. El proyecto agrupa a un número de productores pequeños de quinua, un cereal tradicional andino de alto valor nutritivo, en torno a una planta procesadora, la que se construyó con aportes iniciales de los productores en especies y en mano de obra. La planta acopiadora, transformadora y comercializadora ha logrado entrar en el mercado nacional e internacional directamente y ha firmado acuerdos de subcontratación con IRUPANA, una organización orientada al comercio justo de productos orgánicos que opera en el mercado nacional e internacional. PPQS ha contado con la colaboración de la cooperación internacional en asistencia técnica y en estudios de comercialización.

Esta iniciativa es también parte de los Acuerdo Boliviano de Competitividad (ABC), por intermedio de la Estrategia Nacional de la Cadena de la Quinua, ambos programas nacionales en los que se promueven asociaciones público-privadas. El programa de la quinua compromete fondos a los productores si mejoran sus métodos productivos para aumentar la productividad y opera en todas las regiones productoras de este cereal.

El que los productores se hayan agrupado en torno al procesamiento garantiza un cierto grado de homogeneidad dentro del *cluster* lo que potencia la cohesión para el accionar colectivo y la cooperación ínter empresas. Los contratos colectivos con las comercializadoras y la capacidad para poner productos directamente en el mercado les asegura un acceso a mejores precios por sus productos. Puesto que individualmente se trata de pequeños productores, su gestión ha conseguido mejorar su situación de ingresos, dentro de una situación estructural de pobreza.

La Asociación de Productores de Haba (ASOHABA) se creó con el apoyo del Programa Andino de Competitividad (PAC), una iniciativa generada por agencias de cooperación, en torno a un grupo de familias productoras de habas en la región de Puna. Con el tiempo y el apoyo de varias ONGs, la Asociación ha conseguido posicionarse como el acopiador más importante en la zona y el mayor vendedor a los exportadores a los mercados japonés y portugués. Para ello, los productores debieron adaptar su producción a

los estándares de exigencia del mercado mundial. Además han desarrollado proyectos para procesar los excedentes de producción y la producción que no cumple con los estándares de calidad para la exportación, los que están pendientes de financiamiento.

ASOHABA es un ejemplo de capacidades locales empresariales que son movilizadas por un agente externo (PAC) para que por medio de la organización de su capacidad productiva se inserten con ventajas en el mercado internacional, aprovechando las condiciones de precios favorables, que primero les abre las puertas al mercado del Perú y después hacia otros países

La Cooperativa Agrícola Integral Campesino Limitada (CAIC) es una asociación de productores de castaña tropical (*Bertholletia Excelsa*) o “nuez Brasileña”, producto en el cuál Bolivia es el exportador líder en el mundo y que constituye el segundo producto agroindustriales de exportación, después de la soya.

La CAIC, localizada en Riberalta, si bien no es el productor más importante de castañas, ha influido de manera crucial en el desarrollo del sector, especialmente en relación con las regulaciones laborales y sociales, que ha fijado una pauta para todos los productores en términos de remuneraciones y beneficios sociales para sus asociados y trabajadores. La experiencia es un caso de desarrollo comunitario que utiliza las ventajas productivas de la localidad con un desarrollo empresarial que le ha permitido vincularse al mercado global por medio de subcontratación con exportadores. De esa manera, la iniciativa endógena se ha vinculado a agentes exógenos que le permite a un conjunto de productores insertarse colectivamente al mercado.

Otro ejemplo lo constituye la Organización de Gestión de Destino Turístico Sucre-Potosí-Uyuni (OGD) en la que tres municipios se unen para desarrollar la actividad turística. Esta es una iniciativa sin fines de lucro, que asocia empresas privadas y públicas para organizar la explotación turística de tres ciudades que tiene un gran atractivo turístico, dos de las cuales han sido declaradas patrimonio de la Humanidad por la UNESCO por valor histórico y cultural y su arquitectura colonial.

A pesar de que la coordinación entre los municipios recién comienza, su potencial para mejorar la gestión turística es alto. Puesto que la naturaleza de la actividad no se presta para el enclave turístico, se espera que la gestión coordinada favorezca a un número importante de empresas de servicios turísticos y de personas que pueden encontrar en esta actividad una fuente de empleos y de ingresos. La idea es que la visitación de estas ciudades pueda ser organizada como un circuito, con mecanismos de mercadeo y de organización de eventos de atracción conjuntos.

La OGD tuvo una motivación endógena en la que los intereses de empresarios locales y de los municipios de las tres ciudades consiguieron coordinar actividades en beneficio mutuo.

Los cinco casos expuestos en esta parte muestran una variedad de experiencias en que el factor común es la constitución de un *cluster* de actividad, con un alto grado de

cohesión posible por la relativa homogeneidad de los miembros, lo que permite poner en marcha distintas formas de acción, en un proceso de *upgrading* colectivo.

La asociatividad entre agentes externos –sean las organizaciones de cooperación que motivaron y financiaron las experiencias- así como las empresas que subcontratan a los productores locales, y los productores locales, han permitido que estos últimos entren en el mercado externo –nacional o internacional- en forma competitiva. Puesto que en general se trata de pequeños productores, la gestión conjunta les ha permitido mejorar su situación de ingresos. Para muchos, especialmente los pequeños productores agrícolas, la experiencia ha significado mejorar su calidad de vida, dentro de una situación estructural de pobreza. En otros, de mayor envergadura, la organización les ha permitido obtener nuevas condiciones de negocio con un mejor control sobre sus procesos productivos y sobre sus estrategias de competitividad.

En síntesis, pareciera que las experiencias descritas constituyen ejemplos en los que se ha conseguido formas de crecimiento pro-pobres, en los que operan principios de equidad y con logros actuales o potenciales en el alivio a la pobreza

3 Conclusiones

Lo que análisis estos países muestran es una situación muy heterogénea en cuanto a los niveles de desarrollo que ha alcanzado la descentralización, las políticas de crecimiento pro-pobres y el desarrollo económico local. Pero si bien las experiencias de cada uno y sus antecedentes históricos hacen difícil las comparaciones, existen un número de factores comunes que es necesario analizar.

Un primer factor es que existe en las políticas una cierta concepción de automatismo que se le otorga a las relaciones entre la estrategia de alivio a la pobreza, con la descentralización y el desarrollo económico local, como si uno llevara necesariamente al otro. Es cierto que una estrategia de alivio a la pobreza puede tener mejores condiciones para ser exitosa si la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de la población se hace bajo un sistema descentralizado. Pero otra cosa es poner en juego toda una legislación que transfiere responsabilidades administrativas a los municipios si éstos no tienen el apoyo para que puedan generar en el corto plazo las habilidades y capacidades para asumir las funciones que se les traspasan de manera efectiva. Tampoco podrán cumplir con esas funciones si no se le transfieren todos los recursos que necesitan y, si se les transfieren recursos su uso está tan lleno de condicionalidades que hacen de la descentralización una aventura destinada al fracaso. Tampoco hay automatismo en la relación entre descentralización y desarrollo económico local, pues el reforzar la gestión municipal e incluso mejorar su capacidad para prestar servicios, no sacará a las personas de la pobreza. El desarrollo económico local se refiere a crear actividad económica, movilizandolos recursos locales para crear empleos de calidad que, bajo condiciones de equidad, permitan a la población tener un alivio a su situación de pobreza. Por ello, reforzar municipios para que puedan atraer inversiones para que la población sea puesta bajo condiciones de explotación, no producirá desarrollo económico local, sino que ganancias para los inversores. La inversión en las localidades debe estar acompañada de acciones conducentes a que los beneficios de crear actividad se distribuyan entre los habitantes, bajo criterios de equidad y no sólo bajo criterios de competitividad.

Un segundo factor es que en los tres casos analizados hay más retórica que realidad tanto para las estrategias de alivio a la pobreza como de desarrollo económico local. Se ha privilegiado la construcción de marcos institucionales y normativos, los procedimientos de planificación y de control ciudadano, por encima de las actividades concretas. Estos marcos institucionales exhaustivos no están acompañados de criterios ni de prioridad ni de oportunidad. Por el contrario, pareciera que por el mero hecho de haber construido el marco institucional, la estrategia pudiera ponerse en ejecución en la totalidad de los casos, universalmente. Tal vez sería más realista identificar algunas prioridades, aprovechar las experiencias como formas de aprendizaje, concentrando los escasos recursos disponibles para que las acciones sean suficientemente sostenibles como para que se llegue a resultados y aprender de ellas.

Otro factor es que no existe una relación entre la política económica de nivel nacional y lo que se espera que se haga en los niveles locales. Esta inconsistencia no es sólo por la incompatibilidad entre la política de mantener los equilibrios macro económicos a

toda costa y lo ambicioso de los contenidos de las ERP, sino de la falta de puentes de dos vías entre políticas de crecimiento económico de nivel nacional y las estrategias de desarrollo económico local. Después de todo, una parte importante de las metas de crecimiento económico nacional se lograrán por intervenciones locales y lo que se intente hacer desde la localidad hacia lo nacional debe ser coherente con estas metas. Por otra parte, las necesidades locales son infinitas, pero las oportunidades de desarrollo económico local son discretas. Es decir, no todas las propuestas de desarrollo económico local podrán ser atendidas y no todas las que se atiendan lograrán los resultados que se esperan, por lo que el establecer prioridades tanto sectoriales como territoriales hace sentido.

El cuarto factor común es que en todos los casos es aún muy prematuro evaluar los resultados alcanzados. Tanto las ERP, como los procesos de descentralización, son de desarrollo reciente y los intentos de crecimiento pro-pobres y de desarrollo económico local son aún más jóvenes. Pero la misma juventud de los procesos hace que sea urgente el monitorear las experiencias para poder afinar los instrumentos y las acciones.

Por último, se observa que en los tres casos existe una gran cantidad de iniciativas, algunas que aprovechan programas y políticas del Estado, otras en completa autonomía de la tutela estatal. Este trabajo no ha analizado más que una fracción reducida de iniciativas, que debieran ser sujetos de un análisis más detallado. Lo que muestran los casos analizados es que hay mucho valor en muchas de ellas, pero también una buena dosis de fracasos. En particular sería importante analizar el rol que los marcos institucionales tienen o han tenido en el éxito o el fracaso de ellas. La impresión es que hay muchos casos de éxitos que se han logrado al margen del apoyo institucional que se ha creado.

A continuación se hace una síntesis de conclusiones país por país, para posteriormente hacer unos comentarios finales.

i) Nicaragua

La conclusión que se puede sacar respecto a la situación en Nicaragua, en relación a ERCERP, al desarrollo económico local, y a la descentralización, es que se requiere de una preocupación gubernamental más sólida para dotar de una mejor administración a las autoridades municipales. Puesto que las transferencias de recursos ya han comenzado y que la intención explícita es transferir también mayores responsabilidades en la prestación de servicios, los municipios no estarán en condiciones de asumirlas sino se les refuerza en sus capacidades técnicas y operativas. Las leyes fundamentales ya están allí, pero no basta con la legislación. Es indispensable en el corto plazo los municipios consigan las capacidades para cumplir con las condicionantes que el mismo sistema de transferencias les impone.

La ERCERP, el PND y el PNDEL, son todos documentos de política que no parecieran conocerse unos a otros. El PND se complementó con un Plan Nacional de Desarrollo Operativo, PNDO, pero no existe en este ni una política clara de descentralización que se hermane con el PNDEL ni con la ERCERP. El PNDO no contiene una conceptualización respecto a cómo la descentralización contribuirá al alivio a la pobreza, ni al crecimiento pro-pobres ni una concepción sobre el rol del desarrollo económico local

en todo esto. Un intento por coordinar este esfuerzo por generar marcos normativos es muy deseable.

En cuanto a la descentralización, es necesario mencionar que la experiencia se ve trabada por la carencia de consenso y voluntad política sobre sus alcances y medios. Existe confusión entre descentralización y desconcentración, y sobre las concepciones sobre qué debe entenderse por desarrollo económico local: si el desarrollo de la localidad, como ente físico y sus servicios, y las instancias de participación ciudadana para lograrlo, o el desarrollo de la economía local, en cuanto estructura productiva que genera ingresos locales. Cuando se adopta esta segunda conceptualización, las propuestas se reducen al repertorio tradicional, es decir, crédito, capacitación, asistencia técnica, etc. Pero se dice poco respecto a quién provee todo esto y cómo se paga.

De las evaluaciones sobre iniciativas locales que se analizaron, se pueden extraer las siguientes conclusiones. Primero, las iniciativas son de muy diversa naturaleza, pero no en todas ellas se observa una relación fuerte, ni de apoyo ni de coordinación, con las políticas que se han estado formulando. Las ONGs y las agencias de cooperación operan con sus propias agendas, sin mucha ingerencia de la política estatal o de las acciones del Estado. No es que haya contradicción, pero una mejor imbricación de las acciones de las agencias con el aparato estatal, local y nacional no sería mala. Segundo, si bien hay claridad en los objetivos de desarrollo económico local por parte de los actores, hay oscuridad sobre el cómo lograrlos y a partir de qué. Es decir, los diagnósticos son buenos, las propuestas son bien construidas, el problema es la implementación: cómo, con qué recursos. Tercero, la coordinación entre los actores diversos se ve obstaculizada por las diferentes interpretaciones en uso sobre qué constituye desarrollo económico local. La ambigüedad hace que las iniciativas no consigan las sinergias del caso: mientras algunos agentes insisten en políticas de tipo asistencial, otros buscan el incentivar la economía local, a veces en el mismo ámbito territorial. El PND es claro en su definición, pero la política oficial no parece ser capaz de zanjar las diferencias..

Los sectores económicos que el Estado propone como base para el crecimiento económico tienen un alto potencial para el desarrollo económico local. Si este desarrollo va a favorecer a los más pobres depende mucho de la modalidad específica en cada lugar que se adopte para promoverlo. Si se opta por inversión extranjera, de tipo enclave, ya se sabe que los efectos serán débiles. Pero si se busca incentivar a los pequeños y medianos productores para que aprovechen las ventajas competitivas por medio de acciones colectivas y alto grado de cohesión entre las empresas, sus efectos serán mayores. El PND propone una estrategia basada en multiactores, con acciones concertadas y con participación ciudadana, pero es menos explícito en términos de los principios de equidad que debieran tenerse en cuenta

La gran incógnita es si esta visión multiagente que sostiene el PND no va a fallar porque el poder de convocatoria de las municipalidades, que tienen el rol de ser el agente motivador más importante, no es muy alto, especialmente en los sectores empresariales. Los empresarios no ven a la municipalidad como una institución ni con la capacidad de solucionarle problemas ni para proponer alternativas de negocios. Este es probablemente uno de los desafíos más importantes para que existan las condiciones de concertación entre todos estos agentes.

ii) Honduras

En Honduras la descentralización se ha planteado como eje transversal en las políticas de reducción de la pobreza, pero su desarrollo es incipiente. El principal instrumento, el PRODEL está recién completándose.

El PRODEL contiene cuatro componentes de los cuales, el tercero, referido al Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, podría dar origen a una política de desarrollo económico local, pues plantea como objetivos el aumento de la competitividad para acelerar el crecimiento económico y así reducir la pobreza. Para ello es indispensable que se baje de la retórica del desarrollo regional para establecer con mayor claridad qué se puede hacer, cómo y con qué recursos. Otra clarificación necesaria importante es establecer cuán lejos se quiere llegar en el refuerzo de las municipalidades y cuanto de la descentralización no es más que desconcentración. La estructura de concertación que propone el PRODEL está sesgada hacia el Estado. La representatividad de la sociedad civil y del sector empresarial es muy limitada. Bajo estas condiciones no parece posible que se construyan los consensos necesarios para que se puedan movilizar recursos de todos los sectores en beneficio del desarrollo territorial. EL programa se apoya sobre la nueva Ley de Municipalidades que si bien han mostrado avances significativos en sus inicios, afronta dificultades en términos de la lentitud de transferencias de responsabilidades y recursos. Este problema se agrava por las limitaciones de gestión que muestran las alcaldías.

Las experiencias analizadas muestran que el esfuerzo estatal se centra en el fortalecimiento las capacidades de gestión de las autoridades locales, pero existen otras iniciativas en que se ponen en juego variables que corresponden a una visión de desarrollo local con claro énfasis en su componente económico. Una política de crecimiento pro-pobres basada en el desarrollo económico local tiene un potencial importante, como lo demuestra un número importante de experiencias e iniciativas que están operando con la participación de agencias de cooperación que crean condiciones de organización, asistencia técnica y financiamiento. El problema a solucionar es insertar estas experiencias dentro de las propuestas del Estado, en una visión pragmática, carente de la retórica contenida en la política pública. .

iii) Bolivia

La experiencia Boliviana está todavía lejos de mostrar resultados de desarrollo económico local, a pesar de que es el país que tiene la tradición más larga y la experiencia más profunda en términos de descentralización y de fortalecimiento municipal. La legislación se ha refinado progresivamente para ir incorporando visiones sobre lo que debe ser la descentralización, llegando hoy a establecerse que en una tercera etapa de descentralización se le daría al municipio el papel de promotor del crecimiento económico local.

El marco de descentralización establecido, ha permitido que las instituciones y programas creados (PADER, SBPC y la ENDAR) hayan generado sus propias visiones sobre cómo mejorar las condiciones de vida de la población beneficiarias de sus programas. El problema más serio, pero no insoluble, es que las experiencias –buenas y malas- no están siendo acompañadas por otras acciones estatales, de nivel más macro, tales como una política industrial, criterios explícitos para las transformaciones sectoriales, y una definición clara de los actores involucrados y sus roles en los procesos de cambio.

Los contenidos de desarrollo económico local que se incluye tanto en las políticas de descentralización como de alivio a la pobreza, pone a la generación de empleos y la promoción de actividades económicas, sino en primera prioridad, al menos a la par de las políticas orientadas a mejorar los servicios y a enfrentar situaciones de desigualdad y exclusión. Al definir como actores a las MIPYMES y al darle prioridad a la política de saneamiento de títulos de la tierra, se señala una actitud pro-activa respecto a los grupos más pobres. Se define como instrumentos la identificación de cadenas productivas, para reforzarlas y localizar mayor valor agregado local, a la comercialización, la asistencia técnica, el micro crédito, el empleo *off farm* en áreas rurales, turismo rural, etc., como los ámbitos de acción. Por lo tanto, se puede decir que los elementos de la política parecen estar todos definidos. Pero el problema parece haberse revertido. Mientras mayor es la demanda por acciones concretas en el plano del desarrollo económico que la población le hace a los municipios, mayor es la evidencia de una vacío de política en el nivel nacional que guíe al crecimiento económico de iniciativa local. En otras palabras, ¿cómo se articula el desarrollo económico local con la política macro económica? Teóricamente el problema parece resuelto, pero, ¿cuál es el respaldo en términos de medios económicos, recursos operativos e ideas sobre qué hacer y cómo?

iv) Conclusiones finales

Estos últimos comentarios contienen comentarios sobre carencias que se observan en las políticas y la práctica del desarrollo económico local, según se desprenden de los casos analizados y del marco analítico propuesto en el preámbulo.

Un primer comentario se refiere al uso del término local, el que requiere de ser precisado. Esto no es una cuestión meramente analítica sino fundamental para la política, pues dependiendo de su uso, las intervenciones pueden ser distintas. Dado el automatismo relacional al que se hizo mención más arriba (página 51), en el uso de los términos, lo local se ha equiparado a lo municipal –o a la mancomunidad de varios municipios-, como si esta fuera la única expresión territorial de lo local. Esta concepción es fundamentalmente administrativa y refleja sólo parcialmente la constitución de lo local. En la experiencia centroamericana se ha intentado precisar lo local en un doble sentido. Por un lado, se ha enfatizado lo local como “comunidad de vecindad”, pues es el más recurrente en las experiencias analizadas. Pero también se ha establecido que esta territorialidad no agota las expresiones de lo local, pues, en el otro extremo, como en la migración, lo local puede superar los límites nacionales. Por ello, cada uno de los escenarios considerados en la inserción en la globalización, sea enclave, migración internacional, subcontratación o actividad autóctona, debe definir lo local en sus propios términos.

Un segundo conjunto de comentarios se refieren a los escenarios de inserción en los mercados globales y sus efectos potenciales diferentes sobre la pobreza.

El escenario de enclave, en el que la inserción en la globalización es producto de actores extra-locales y la participación local se limita a proveer mano de obra, ha sido considerado como el menos favorable para la reducción de la pobreza. La precariedad extrema del empleo que caracteriza a este tipo de escenario es la principal razón de esta dificultad. Los casos de Nicaragua y Honduras, que a pesar de haber atraído una gran cantidad de inversiones extranjeras en la maquila, muestran niveles de pobreza persistentes entre aquellos empleados en esas industrias. El empleo y los ingresos que generan no son despreciables, especialmente dado el bajo costo de oportunidad para las personas empleadas, pero su efecto multiplicador en el resto de la economía es casi nulo. El gran reto en este escenario está en la generación de marcos regulatorios para el capital extra-local que lo induzcan a optar la “vía alta” de inserción en la globalización, basada en el desarrollo de capital humano y de la competitividad sistémica. Por supuesto que esta es una política que desborda las capacidades locales y debe ser planteada a nivel nacional.

La migración internacional es un escenario que está generando enormes ingresos de divisas a los países que la sufren, pero con altos costos sociales en términos de desintegración familiar y pérdida de capital humano. Es de iniciativa local, pero el recurso movilizado, la mano de obra, incurre en el costo de abandonar no sólo la localidad sino toda una forma de vida y un etos cultural que tiene un costo afectivo muy alto. Desde el punto de vista del desarrollo económico local, la gran oportunidad está en cómo utilizar localmente las remesas recibidas. Si su utilización es en la formación de capital humano y en inversiones productivas en la comunidad de origen, se fortalece la empleabilidad de la mano de obra, se generan empleos locales y, por tanto, puede disminuir el flujo migratorio. Tampoco hay que olvidar las remesas colectivas y la provisión de bienes públicos que supone. Estos usos diversos pueden impactar en la reducción de la pobreza de manera más sostenible que el envío de remesas familiares para satisfacer las necesidades más apremiantes. Pero si se utiliza sólo en mejorar el consumo, su efecto multiplicador termina en manos de terceros, sea por intermediación financiera o por la demanda sobre el comercio detallista, las más veces en manos de personas o cadenas de comercios de fuera de la localidad.

El tercer escenario es el de la subcontratación en donde la inserción global es resultado de actores extra-locales pero la localidad, al contrario de los dos escenarios previos, moviliza capacidad empresarial. La naturaleza del nexo con el subcontratado parece ser la cuestión clave. Si esta es de tipo horizontal y cooperativo, se favorece el aprendizaje organizacional y se abre una vía para posibles procesos de *upgrading*. Es a través de esta vía que las posibilidades de reducción de la pobreza son mayores ya que se generarían empleos de manera más sostenible.

Finalmente, el escenario de la actividad autónoma, resultado de una inserción local en la globalización con base en capacidades empresariales locales, es sin duda el más promisorio. Pero también el más complejo en términos de intervención, pues plantea varios retos. El primero es la disyuntiva de una inserción en la globalización -con las subsiguientes estrategias de *upgrading*- se limita a unos pocos, los empresarios locales más competitivos, o debe involucrar a la mayoría de la comunidad. Obviamente la segunda opción es la que

permite una reducción significativa de la pobreza. Pero ésta plantea retos adicionales. Un primer reto es lograr la cohesión del respectivo *cluster* mediante la homogenización con base en lógicas de acumulación, el desarrollo generalizado de economías externas de complementariedad productiva y la movilización de distintas modalidades de capital comunitario. El segundo reto supone poder generar suficiente densidad institucional, tal que la interacción entre estado local (alcaldías) y el empresariado local, constituido en un actor colectivo, consiga producir un consenso sobre la estrategia de desarrollo local. Por último, el reto de lograr equidad, no sólo en términos de reducción de la pobreza, sino del cierre de brechas de desigualdades de distinto género a partir del establecimiento de un contrato social local.

Referencias

Aguilar, J y José Valdéz (2004a), **Desarrollo Local y Reducción de la Pobreza en Bolivia, parte I**, Borrador del Informe presentado a ISS como contribución al Ensayo Temático

Aguilar, J y José Valdéz (2004b), **Desarrollo Local y Reducción de la Pobreza en Bolivia, parte II**, Borrador del Informe presentado a ISS como contribución al Ensayo Temático

AMUNIC/INIFOM (2004), **Sistema de Planificación Municipal, Guía Técnica, 2da. Versión actualizada, abril, 2004**. Nicaragua.

Cabezas, Maritza y Rob Vos(2004) **Crecimiento Pro-pobres: Opciones y Falacias, apuntes para los estudios de país**, borrador, ISS-SIDA

Cuesta, José (2003) **Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia de la estrategia de reducción de la pobreza en Honduras**, Informe País Honduras, ISS-SIDA (www.iss.nl/prsp)

Guimarães, Joao y otros (2005), **La Estrategia de Reducción de la Pobreza en Nicaragua: Cambio y Continuidad Informe País**. ISS- SIDA

Guimaraes, Joao y Avendaño, Nestor. (2004), **Evaluación y monitoreo de Estrategias de Reducción de la Pobreza de Nicaragua, Informe País**, ISS- SIDA (www.iss.nl/prsp).

Helmsing, B y otros (2003) **Descentralización, Gobernabilidad Local e Implementación de las Estrategias de Reducción de Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua** Informe Temático 2003, ISS-SIDA (www.iss.nl/prsp)

Kay, C. (2004) **Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia**, Informe Especial sobre desarrollo rural, ISS-SIDA (www.iss.nl/prsp)

Komives, K. y otros (2003), **La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza: ¿“La Nueva Brillante Idea”?** Informe País Bolivia, ISS-SIDA (www.iss.nl/prsp)

Lathrop, G. (2004) **Los Contenidos de Alivio a la Pobreza en los Documentos de Política en Nicaragua**, contribución al Informe País de Guimaraes, Joao y Avendaño, Nestor (2004)

Lathrop, Guillermo y Pérez Sáinz, Juan Pablo (Eds.) (2004) **Desarrollo Económico Local en Centroamérica. Estudios de Comunidades Globalizadas**, San José, FLACSO Costa Rica.

Lathrop, G. (2003a) **Condiciones Institucionales de Olancho, Honduras**. FLACSO Costa Rica. Informe no publicado para CIDA-IDRC, Honduras

Lathrop G. (2003b), **La crisis en Olancho y sus superación a través del Desarrollo Económico Local**, Diagnóstico no publicado realizado en el contexto del Taller de Sensibilización, para CIDA-IDRC, Honduras

Moncada, J.O. (2004) **Análisis de las Transferencias Municipales del 2004**, Fondo Social de Inversión de Emergencia, Managua

Pérez Sáinz, J.P. (2004), **La Pobreza a Nivel Local: La visión desde los hogares en las comunidades de El Sauce (Nicaragua) y Roma (Honduras)**, FLACSO Costa Rica, documento preparado para ISS/SIDA)

Pérez Sáinz J.P y Y. Ceciliano (2004) Desarrollo Local y Reducción de la Pobreza en Nicaragua y Honduras, Informe presentado a ISS como contribución al Ensayo Temático

Pérez Sáinz, J.P. y Andrade-Eekhoff, K. (2003), **Communities in Globalization: The Invisible Mayan Nahual**, Rowman and Littlefield Pub. Inc.

Pérez Sáinz, J.P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera, M.; Olivares, E. (2001) **Globalización y Comunidades en Centroamérica**, FLACSO. San José, Costa Rica.

Pérez Sáinz, J.P.; Rivera, R.; Cordero, A.; Morales, A. (2000) **Encuentros Inciertos: globalización y territorios locales en Centroamérica**, FLACSO. San José, Costa Rica

República de Honduras (2003), **Honduras Poverty Reduction Strategy, first progress report**, <http://poverty.worldbank.org/prsp/index.php?view=ctry&id=75>

SECEP (2003), **Plan Nacional de Desarrollo, 2005-2009**, Managua

SECEP (2004), **Plan Nacional de Desarrollo Operativo, 2005-2009**, Managua

Sen, A. (1999) **Development as Freedom**, Anchor Books, New York