



# MEMORIA

---

5<sup>to</sup> encuentro de  
ECONOMISTAS  
DE BOLIVIA

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# REFLEXIONES

## Crecimiento y Desarrollo Económico desde las Regiones

Conferencias magistrales

Memoria del 5° Encuentro de Economistas de Bolivia

Agosto de 2012

Santa Cruz de la Sierra

# BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

## Serie Memorias – Encuentro de Economistas de Bolivia

### CONSEJO EDITORIAL

Marcelo Zabalaga Estrada

Rafael Boyán Téllez

Raúl Mendoza Patiño

Carlos Gonzales Rocabado

### EDITOR ACADÉMICO

Luis Fernando Salcedo Gutiérrez

Serie de Memorias	Encuentro de Economistas de Bolivia. Publicación anual.
Precio por ejemplar:	Bs. 30.- (Precio no sujeto a plan de suscripción)
Mes y año de publicación:	Octubre de 2013
Número de ejemplares:	100.-
Correspondencia:	Banco Central de Bolivia - Asesoría de Política Económica Ayacucho esquina Mercado La Paz, Bolivia Teléfono (591) (02) 2409090 int. 2309 Casilla 3118
Sitio web:	<a href="http://www.bcb.gob.bo">www.bcb.gob.bo</a>
Lugar de publicación:	Ciudad de La Paz Estado Plurinacional de Bolivia Derechos reservados

*Está autorizada la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio. Su uso deberá realizarse citando como fuente al Banco Central de Bolivia. Los autores son responsables de las ideas y opiniones expuestas, las cuales no reflejan necesariamente la opinión o posición del Banco Central de Bolivia.*

# Índice

Presentación

## ECONOMÍA REGIONAL

***La economía y la política regional en perspectiva: desarrollos teóricos recientes y políticas de crecimiento y desarrollo exitosas***

Juan Ramón Cuadrado Roura ..... Pág. 1

***Enfoques del desarrollo regional: Perspectiva latinoamericana y las políticas regionales de los países andinos***

Edgard Moncayo Jiménez .....Pág. 21

***Desarrollo Económico Territorial con eficiencia y equidad***

Ivan Finot .....Pág. 33

***Los parques científicos y tecnológicos: el riesgo de convertirlos en un instrumento ineficaz***

Juan Ramón Cuadrado Roura ..... Pág. 50

## DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

***Centralización vs. Descentralización***

Jean-Paul Faguet ..... Pág. 62

***El Modelo de Descentralización y Autonomía Boliviano***

Nicole Czerniewicz ..... Pág. 77

## PONENCIA ESPECIAL

***Reflexiones sobre los estudios de economía y tres preguntas sobre la ciencia económica***

Juan Ramón Cuadrado Roura ..... Pág. 88

## Presentación

En 2012, el Banco Central de Bolivia (BCB) y la Universidad Autónoma “Gabriel René Moreno” organizaron el 5° Encuentro de Economistas de Bolivia (5EEB), que abordó como temática central el “Crecimiento y Desarrollo desde las Regiones”. Debo destacar la participación de los expositores principales, dos académicos de renombre internacional y tres expertos (dos de ellos nacionales) que permitieron un rico intercambio de reflexiones.

El presente documento contiene *in extenso* las conferencias realizadas durante el 5EEB y da respuesta a la demanda de recursos y materiales de consulta para entender los temas en torno al desarrollo regional y la descentralización fiscal. El documento está organizado en tres secciones, la primera dedicada a la economía regional lideradas por las ponencias del Prof. Juan Ramón Cuadrado Roura; la segunda dedicada a las reflexiones sobre el proceso de descentralización en Bolivia a partir de una reciente publicación del Prof. Jean-Paul Faguet y; la tercera, un ensayo del Prof. Cuadrado dirigido a la comunidad universitaria, especialmente a los estudiantes que cursan la carrera de economía ya que ofrece recomendaciones de vida que permitirán ser un “economista competente”.

El BCB espera que este material se constituya en un insumo para la elaboración de propuestas que desde las regiones permita la construcción del Estado, actor principal del modelo económico boliviano, y que trascienda a las formas de autonomía constitucionalmente vigentes.

**Marcelo Zabalaga Estrada**  
Presidente del Banco Central de Bolivia

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA REGIONAL EN PERSPECTIVA:

---

Desarrollos teóricos recientes y  
políticas de crecimiento y desarrollo  
exitosas

**Juan Ramón Cuadrado\***

\* Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá y Director del Instituto de Análisis Económico y Social. Experto y asesor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Gobierno de España, Comisión Europea y distintas administraciones y gobiernos regionales. Su libro más reciente es “Regional Policy, Economic Growth and Convergence” publicada por la editorial Springer-Verlag, texto del cual fue editor y coautor.

## Introducción

Buenos días, para mí es realmente muy agradable estar en Santa Cruz, y quiero en primer lugar saludar a quienes toman la iniciativa de estos encuentros, el Banco Central de Bolivia, con su Presidente y su Director responsable, a quien dirige esta universidad, el señor Rector y por supuesto al Decano de la Facultad de Ciencias Económicas; y a todos ustedes por venir a escucharnos.

Lo que a mí se me pidió fue que tratara de mostrarles por qué un economista debe preocuparse por los temas de desarrollo y de política regional y cómo la economía en general ha tratado este tema. Por tanto no voy a hablar en particular de Bolivia, creo que una persona invitada no es la más idónea para venir a hablar aquí de cómo están las cosas en Bolivia. Tampoco hablaré demasiado de otros países de América Latina pero sí puedo aportar lo que sería una visión, después de largos años de dedicación al tema, de cómo ha ido progresando el análisis regional hasta ocupar ahora una posición realmente importante en los estudios de economía.

No tendría ninguna duda en afirmar que en muchos planes de estudio de las universidades no figura alguna materia sobre los estudios regionales. Pero en muchas otras sí. Existen maestrías, doctorados, en temas regionales, principalmente en Estados Unidos y Europa. He observado también que en los manuales de economía, los que ustedes utilizan como texto de introducción, sea el de Mankiw, Lipsey, Samuelson, etc, no hay un tema dedicado a los temas territoriales. Los economistas hablamos mucho del tipo de cambio, la tasa de interés, del consumo, la inversión, ahorro, del consumidor, productor, etc., etc.

Sabemos que cada uno de nosotros ha nacido, vive y trabaja en una región; sin embargo no entendemos cómo funciona esa región, ni la economía se preocupa demasiado de ese espacio, que sirve para que esa persona pueda vivir, trabajar y crecer.

Por tanto, voy a intentar dar una perspectiva de la economía y política regional, les voy a comentar cómo funciona y cómo ha progresado para llegar a la situación en la que estamos hoy cuando nos sentamos a estudiar la economía.

## **Economía y territorio**

Lo primero que voy a expresar es que la economía y el territorio no se llevan bien, por lo menos eso parece, no se llevan bien de día pues la riqueza está mal distribuida en todos los continentes y esto también ocurre de noche. De noche, quizá incluso más, la vida se da en unos determinados lugares, no en otros, y esto es algo que al economista a veces, como si no le importara, ignora pues hablamos de países, no hablamos de lugares, no hablamos de territorios.

Cuando se quiere mirar con más detalle, podemos decir que se mire donde se mire, siempre encontramos fuertes concentraciones de población, explicadas por las oportunidades de trabajo e ingresos. Este es el caso de Europa, donde la concentración de población es bastante notable en la parte central y el sur de Inglaterra. Esta concentración también se demuestra cuando medimos la economía en términos de PIB por habitante, la concentración de la renta se extiende desde el sur de Inglaterra hasta el norte de Italia, y no hay pinceladas de desarrollo en muchas zonas de Europa. Estoy hablando de un territorio, de un continente, en el que las desigualdades territoriales son realmente muy limitadas. Cuando vemos Estados Unidos, también vemos que hay concentraciones y dispersión de la economía. Cuando pasamos a América Latina también, por supuesto, se da el mismo fenómeno. Es más, en América Latina las disparidades territoriales son más grandes.

## **Hechos estilizados**

A partir de cuatro hechos estilizados de un reciente informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (OCDE) quiero mostrarles a ustedes el por qué el tema de economía regional es de absoluta actualidad.

En términos de PIB, PIB por habitante y productividad, todas las regiones de las áreas y países de la OCDE presentan muchas más diferencias que cuando se comparan datos por países. Dicho de otra forma, puedo estar comparando Portugal con México y las diferencias son unas, pero cuando comparo las regiones de Portugal y las de México las diferencias se amplían enormemente, lo cual quiere decir que dentro de Portugal y dentro de México hay diferencias muy notables. Sin embargo, hay que ser conscientes de la dictadura que supone que el PIB per cápita de un país, que es una cifra que sitúa a ese país para compararlo con otros, pero que esa cifra no muestra para nada cuál es la estructura de renta y de ingresos de los ciudadanos que habitan en ese país y



tampoco la estructura de ingresos de las distintas regiones o departamentos de este país.

El segundo hecho es que las regiones urbanas y rurales registran disparidades muy significativas, pero que el crecimiento es posible en todo tipo de región (urbana, intermedia, rural). Esta es una voz de esperanza y creo que comparto, en el sentido de que no hace falta ser una gran ciudad para desarrollar una región o resignarse a que las zonas rurales estén condenadas a la pobreza.

El tercer hecho es que las disparidades en las regiones no han tendido a suavizarse, sino que han aumentado incluso en un 70%, entre 1995 y 2008, medido en término de producto y ahorro.

El cuarto hecho es que no hay evidencia de que el PIB por habitante haya convergido. Esto no ha sido así, y es más, la crisis actual, por lo menos en los países más avanzados está golpeando muy fuerte la zona Euro e incluso haciendo que las diferencias crezcan.

## **Aportaciones y tendencias de los clásicos a los años 50s**

Entonces, se plantea la interrogante sobre si los economistas nos hemos preocupado de los temas territoriales o los hemos dejado al margen; el tema territorial ¿ha preocupado a los economistas? Pues sí, pero no demasiado en realidad. Y ¿cuándo, cómo y dónde estamos actualmente?

Pues bueno, lo primero que yo afirmaré es que durante décadas los economistas ignoraron el espacio, ignoraron al territorio. Es un hecho innegable, aunque hubo excepciones, y no hace falta saber mucho de economía ni de historia para comprobarlo. Cuando uno lee a los “clásicos”, sea Adam Smith, David Ricardo u otros, se da cuenta de que no les preocupaba para nada el tema territorial. Se ocupaban del ingreso, de cómo producir, y a qué capacidad hacerlo o no, qué era el comercio exterior y su papel; un planteamiento que yo diría que es sobre todo macroeconómico, pero no espacial, no territorial. Por supuesto que hubo algunas excepciones, como los mercantilistas y fisiócratas. También fue una excepción dentro de los clásicos el alemán Von Thünen, como un caso absolutamente singular. Pero quedémonos con la idea de que en la economía clásica, que es donde arranca la economía, como nosotros sabemos, el tema territorial no figuraba para nada.

Los neo-clásicos que son como ustedes saben, quienes tomaron el relevo, años después de la escuela clásica, y los marginalistas tampoco se preocuparon por el tema territorial, entre otras cosas porque matematizaron mucho la economía. Las matemáticas difícilmente pueden integrar variables que no son controlables matemáticamente o se pueden modelizar. Una región, si está cerca de una frontera de su país con respecto a otro, tiene una limitación que es la frontera; si hablamos de montañas, si hablamos de sierras, si hablamos de ríos, si hablamos de puertos, todo eso son condiciones que escapan al economista y sobre todo escaparon a los neo-clásicos y marginalistas.

Influyó también el gran giro de la ciencia económica (pasar de la “*Political Economy*”, de la economía política a “*Economics*”) un giro que fue demasiado brusco. De una economía política en la que sí se tenían en cuenta las condiciones de los ciudadanos de parte de los gobiernos, de la política económica, al *Economics*, en el cual lo importante era hacer ciencia económica, y era que los físicos, los geólogos, los químicos respetaran al economista porque el economista sabía hacer números, sabía hacer matemáticas, sabía hacer modelos, sabía abstraerse de la realidad. Y ese giro llevó a la economía a distanciarse cada vez más de algunos problemas, por supuesto entre ellos el tema territorial. También aquí hay excepciones, Alfred Marshall que fue uno de los neo-clásicos casi fundadores dio importancia a los temas de las economías externas, de las economías de combinación, la unión de industrias entre otras, y hay una línea de desarrollo que fue cogiendo fuerza que es la teoría de la localización. Algunos suecos, algunos alemanes, Palander, Lösch, entre otros, empezaron a pensar que una empresa, cuando se localiza en un determinado lugar, no es porque simplemente se le haya ocurrido sino porque hay algunos factores que le han incitado a tomar esta localización y no otra. Sea que está en una situación de fácil acceso al transporte, hay un buen clima, porque tiene mano de obra calificada o porque tiene capacidad de acceder a una financiación.

Cuando en los años 50's se incorpora el tema territorial a la economía, lo hace de una manera marginal (*lane*), y no como parte de la corriente principal (*mainstream*). Efectivamente en la economía, como en muchas cosas, hay grandes avenidas, grandes autopistas por donde escurrir el pensamiento, pero también tiene ramas. El *mainstream* en economía arranca con los clásicos, siguieron los neoclásicos y luego los marginalistas. En el espacio en el que generalmente nos movemos hay *lanes*, es decir,

pequeños carriles, calles que corren paralelas a la *mainstream*, en esa calle paralela es donde se ha situado todo lo regional. En el *lane* es donde se han situado los autores que empezaron a preocuparse por problemas de localización. ¿Qué quiere decir esto? Quiere decir que (los autores) no fueron apreciados para integrar el *mainstream*, que estaba preocupadísima por el tipo de cambio, la inflación, problemas monetarios, financieros, etc.

¿Cuándo cambia esta actitud? Nos interesa saber porque es probable que para ustedes todavía no haya cambiado. Muchas facultades de economía todavía no han introducido materias como la economía regional o urbana, pero ¿cuándo empieza a cambiar? Pues empieza a cambiar a finales de los 50's, y cambia por la preocupación por el desarrollo, por el desarrollo que identifica problemas estructurales y aborda los temas de distribución.

Bueno, la política regional en ese momento o un poquito más tarde pasa a ocupar un lugar en la mente de los gobernantes debido a la preocupación por las desigualdades territoriales, ¿por qué esta región es tan pobre y esta tan rica? ¿por qué esta región no está progresando y esta tiene tan alto progreso?

## **El cambio sustancial**

El cambio realmente sustancial tarda todavía otras dos décadas en producirse y en eso nos estamos acercando a la fecha actual. A partir de los 80's, 90's cuando esa corriente de estudios más o menos marginales que estaban en caminos secundarios, entran en la *mainstream* de la economía. La mejor prueba es la cantidad de masters, doctorados, libros y asociaciones mundiales, que existen en muchas partes del mundo sobre temas territoriales y regionales.

¿Por qué y cómo se produce este cambio? Se produce este cambio primero porque algunos reconocidos economistas (incluso algunos premios nobel) empiezan a decir que los temas territoriales son importantes y todo el mundo dice "a pues sí" y se anima. Esto es lo que ha ocurrido con economistas como Paul Romer, Robert Lucas que habla del crecimiento, con Krugman que ha escrito de casi todo pero que ha sufrido mucho con el tema geográfico y económico, con Quah de la *London School of Economics*.

Segundo, se consolida la econometría espacial. Un desprecio que hay hacia los economistas literarios es que no hablan con un lenguaje técnico, más robusto. El lenguaje más técnico, más robusto nos proporciona a los economistas la econometría, la matemática, el análisis formal. La consolidación de la econometría espacial, es decir una econometría que incorpora variables espaciales y ha desarrollado herramientas de utilidad para tratar la interacción espacial y la estructura espacial y para analizar distintos fenómenos económicos, ha sido la labor de los últimos 12 o 14 años y desde luego, esa labor está dando ahora unos grandes frutos en términos de producción en términos de crecimiento.

Tercero surge lo que se ha llamado la Nueva Geografía Económica (NGE), de la mano de tres personas brillantes, Krugman, Fujita y Venables, y los tres empezaron a producir análisis de los temas territoriales pero con un enfoque de los modelos económicos convencionales. Abordan estudios de aglomeración, localización, intercambios entre regiones, etc. La cita de Krugman es contundente:

*“Sorprendentemente, todavía tomó largo tiempo hasta que los nuevos teóricos del comercio se dieran cuenta de las posibilidades de que la revolución en el campo de la teoría del comercio (internacional) posibilitara hablar de cuestiones relacionadas con la geografía económica. El resultado fue lo que se califica a veces (sic) como la Nueva Geografía Económica” (Krugman, 2000).*

Y por último, se han ido diversificando en muchos países las acciones oficiales (del gobierno) en relación con el desarrollo regional. Todos ustedes probablemente han oído hablar de los parques científicos y tecnológicos, la idea de los “clusters” como relaciones entre industrias para ver cómo puede eso conjugar procesos de desarrollo, la creación de viveros de empresas, la forma de aclimatar a las empresas a nuevas condiciones que surjan. Bueno todas las aplicaciones de estos instrumentos han dado bastante “fuego”.

## **El rol de los geógrafos**

Una pregunta que puede surgir es ¿y nadie se preocupaba del territorio? Había unos señores que siempre están preocupados por el territorio, son los geógrafos. Los geógrafos siempre han tenido como objeto de estudio y materia de preocupación el

tema territorial, es su materia de trabajo, muy diferente de cómo enfocamos los economistas; en todo caso, han sido pioneros en el estudio territorial. También es cierto que ha existido un cierto desprecio de los economistas con respecto a los geógrafos debido a que el economista es un señor muy preparado, con muchas técnicas, matemática, etc., mientras que un geógrafo dice el río nace en tal sitio, sigue por tal lugar, que da la vuelta, que va... y es muy descriptivo. La cita de Richardson responde a la pregunta ¿por qué los economistas no han tenido buenas idas con los geógrafos? Y su respuesta se encuentra en esta cita:

*“Durante muchos años, el estudio de la distribución de las personas sobre el territorio, las diferencias espaciales y la descripción de los condicionantes geográficos naturales se consideró como el campo propio y prácticamente exclusivo de los geógrafos”. “Una casta de profesionales por la que los economistas (se refiere a los tradicionales) jamás sintieron una gran estimación” (Richardson, 1975)*

Hay que reconocer, soy el primero en hacerlo, que los geógrafos han hecho magníficas aportaciones a los temas de la NGE. Reilly, Peter Hall, o Denise Poumain, actualmente profesora principal en la Sorbona de París, demostraron que los geógrafos han ido introduciéndose cada vez más en el tema territorial y han ido haciendo aportaciones que se amplían todavía más cuando ha irrumpido la NGE, eso es más que la utilización de algunos instrumentos que los economistas teníamos como muy familiares para aplicarlos al conocimiento de los factores de tipo geográfico.

Grandes avances teóricos sobre economía y territorio se están produciendo. En primer lugar hay que decir que la economía tiene hoy a nivel regional, materias propias en las universidades, tiene dos grandes líneas, una es la teoría del crecimiento, del desarrollo, (más macroeconómica) y otra una teoría de la localización (más microeconómica).

Bueno una hija que se ha emancipado pero sigue vinculada es la economía urbana, ya tiene identidad propia. Hay que decir con todo que la economía regional está instalada ya en muchas currículas de las universidades, es deudora de muchas de las teorías sobre el crecimiento económico. Quizá los avances de la localización han sido los que más han progresado y donde hay mayor tradición, literatura y aportaciones.

## **Aportaciones y tendencias**

¿Cuáles son las aportaciones que ha habido dentro de la economía regional desde las teorías del crecimiento? en mi opinión –reconozco que otros pensarán que hay otras cosas que no me han llamado la atención- creo que básicamente, durante mucho tiempo, hubo como una especie de confrontación entre la teoría que favorece al mercado (teoría neoclásica) y las teorías que critican los efectos de las fuerzas del mercado. Si uno cree y piensa tanto en el mercado, y hay desequilibrios regionales, lo que habrá que hacer es que las personas que no tienen trabajo en un sitio, se vayan a buscarlo donde lo hay. Y si el capital sobra en un sitio vaya e invierta donde obtenga mayor rendimiento, y esto lo recalca, no vaya usted a meter la mano señor Estado, porque esto es lo mejor, por tanto la política en un pensamiento neoclásico es “no debe haber política” básicamente, y si la fuera a haber, es para resolver algunas cuestiones naturales, por ejemplo hay desventaja de capital humano, por ejemplo hay que resolver problemas de infraestructuras y de acceso, pero no más.

Frente a esto surgieron quienes critican esta aproximación, y los primeros que lo dijeron fueron los autores de los modelos de crecimiento acumulativo como Myrdal, Hirschman, etc. que concluyen precisamente lo contrario. El mercado no va a resolver las disparidades territoriales, si se quiere que haya más igualdad entre los territorios el Estado debe intervenir. Por tanto, la política del desarrollo regional en favor de una región y no en otras tiene un plus. En esta misma línea crítica estarían la teoría de la dependencia, la teoría del centro-periferia, que de alguna forma se ha absorbido de la geografía económica, o los enfoques neo-marxistas. Hay que recordar que Marx, como buen clásico tampoco le dedicó una línea al tema del territorio.

Me interesa detenerme un poquito en la aportación de las teorías sobre las desigualdades interregionales y los procesos acumulativos con Myrdal y Hirschman que sigue con Kaldor y el cambio estructural, y actualmente se apoya en algunos autores más modernos como Thirlwall entre otros. ¿Qué nos dice? Nos dice que las regiones parten de condiciones diferentes, no todo el mundo está en la línea de salida, sino que unos están bastantes metros atrás y otros ya han avanzado diez por delante y por tanto esto está condicionando el proceso circular acumulativo.

Si una región es rica y empieza a recibir inmigraciones, generará algunos cambios en el proceso interno de esa región, cambios que seguramente darán lugar a un incremento

del consumo y la inversión dentro de esa propia región. Si además recibe inversiones, esa región seguramente atraerá a otras por vía de las economías de aglomeración bien sean auxiliares o bien sean complementarias. Y la adopción de innovaciones tampoco se produce simultáneamente en toda la región, no llega a la misma capacidad. Por ejemplo Internet, no la velocidad, me refiero a la idea de Internet, no ha llegado a toda la región, como tampoco la electricidad, como cualquier avance tecnológico, sea cualquiera que ustedes quieran. Por lo tanto, se produce o puede producirse un proceso acumulativo en favor de una región y en contra de otras. Entonces las regiones menos favorecidas, al principio quienes estaban incluso a diez metros del punto de partida de la carrera quedan cada vez más retrasadas en relación a las que avanzan.

Dada esta situación lo que normalmente dicen los economistas del tipo de enfoque sobre el proceso acumulativo es que hay que hacer algo para que esta progresiva distanciación dentro de las regiones no progrese más. Es verdad que algunos progresos de la región más dinámicas podrán repercutir bien hacia las menos dinámicas, pero no promueven que la región más dinámica tienda a acercarse, sino tiende a separarse. A todas estas ideas han sumado algunas aportaciones que la economía regional desarrolla, como son la teoría de los polos o la teoría de la base de exportación.

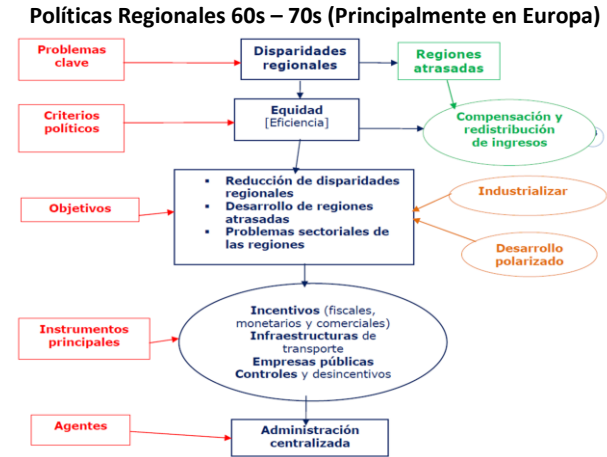
Este enfoque tiene modelos (Dixon - Thirlwall) cuyo punto central es lograr incrementos de la productividad por trabajador, y en ese crecimiento de la productividad está el gasto en investigación, la adquisición de tecnología, la relación capital producto y el tema de los costos de producción. No hay ni un solo país en el mundo, ni una sola región en el mundo que haya crecido sin subir la productividad de quienes trabajan. Sin productividad no hay bienestar, y este es el centro. Cualquier región, sea pobre, sea rica, debe medir su productividad, y al hablar de productividad no piensen que hay que montar máquinas. La productividad puede ser simplemente explotar bien la fabricación de miel o de tequila o de cualquier producto que tenga alguna particularidad, que sea más fácil de producir en una región o en otra.

De esta visión se derivan políticas, y esto es lo importante, si nos quedáramos los economistas siempre en el aspecto de explicar cómo se produce el desarrollo, qué modelo lo explica mejor, cómo nos acercamos a esta realidad, no cumpliríamos de

verdad. Tenemos que aportar ideas sobre qué hacer para cambiar las cosas. Y bueno, lo que este planteamiento crítico al mercado nos dice, es que hay que aplicar políticas de desarrollo, ellas son necesarias. Hay que hacerlo vía intervención pública, ¿por qué? Porque hay que romper el círculo vicioso negativo y porque hay que detener el proceso de divergencia regional.

Y en este sentido hay tres notas que yo quisiera subrayar. La primera es que la puesta en práctica de los planes de desarrollo regional encajaba muy bien en esta idea de actuar porque se alimentaba de la doctrina keynesiana. Segundo, existe un modelo justificador con un trasfondo ético: el Estado del Bienestar; es decir, estar asistido por la sociedad desde que uno nace hasta que uno muere mientras uno se educa, mientras tiene o no tiene salud. También influye la mejora de los territorios, y porque faltaba simplemente una mayor robustez teórica en esos planteamientos, siguió siendo poco apreciado, pero en todo caso las propuestas estaban muy claras. Tercero, las “teorías” (causación acumulativa; de los polos; de base de exportación) se convirtieron en soporte de muchas políticas puestas en práctica en los 60s y los 70s en casi todo el mundo. En esta línea existen experiencias muy variadas: desde los planes del Mezzogiorno (Italia), Sudene (Brasil) a la teoría de los polos de desarrollo.

Este cuadro muestra lo que se estaba pensando y yo diría desde la crisis de los 70’s de petróleo hasta finales de los 80’s y ahí hay algunas notas que son importantes de subrayar. La primera es si el problema de las disparidades se considera importante o no, si se considera importante está encabezando todo el problema. El siguiente paso es que haya una idea de equidad, de solidaridad, sin eso es un mensaje político, filosófico, socio-económico que directamente, sin eso, la política regional quedaría sin uso. Y esas políticas regionales, de los 60s y 70s estaban orientadas por esa idea de tipo social que



Fuente: Presentación SEEB



tomaba en cuenta la idea de equidad, reducir las disparidades regionales, desarrollar las regiones atrasadas y de ahí se derivan los instrumentos: los incentivos fiscales, monetarios y comerciales, construcción de infraestructura de transporte, implementación de empresas públicas, entre otros, gestionados a través de una administración centralizada.

Paso un poco encima de esto, porque curiosamente, cada vez que hay una gran crisis, los temas territoriales pasan a segundo o tercer plano. Esto pasó en los 70's, me temo que está empezando a pasar, por lo menos en Europa en estos momentos, y uno dice ¿por qué? Bueno, porque cuando pasó, y este es otro ejemplo que vamos a tomar, se producen algunos cambios que son importantes desde el punto de vista de la ponderación del territorio, la economía regional. Predominan sobre todo problemas macroeconómicos y sectoriales. En España hablamos de la prima de riesgo y sus implicaciones, los tipos de interés de banca, pero nadie habla, de cómo está afectando la crisis en las distintas regiones de ese país, o en Italia, o en Francia o donde pudiera pasar. Y además, todas las regiones se convierten en regiones problema, ya no son regiones ricas ni pobres es que todas están cortadas con el mismo tablón, hay más desempleo en todas las regiones, hay más dificultades en todas las regiones, etc., etc.

Y esto es lo que pasó en los años 70s con final en los 80s, donde las políticas de desarrollo regional de los países pasaron a un segundo plano. Se dio más importancia a la eficiencia y a los ajustes sectoriales por encima de lo que antes predominaba, que era la idea de equidad. La equidad ya no es prioritaria, y a continuación de esto, lo que ocurre es que, a pesar de todo, hay algunas vivencias en el punto de la economía regional que son positivas, por ejemplo explorar las posibilidades de desarrollo endógeno en las regiones, si no viene nada del Estado, si no viene nada del conjunto, miremos a nivel municipal, a nivel de departamento, tenemos una facultad endógena de crecimiento y explorémosla. Ahí surgen las teorías de crecimiento endógeno, o surgen algunas teorías en el sentido de explorar, ustedes las tienen en algunos manuales de economía y las teorías de los distritos industriales, de *millieux innovateurs*, de por qué se produce la innovación en un lugar y no en otro, y cómo colaboran las empresas en la innovación, o la importancia de la tecnología y su transmisión, y así surgen también algunas modas de instrumentos a aplicar.

## **Economía y política regional desde mediados de los 90s a la actualidad**

Entramos al último período ¿qué ha pasado en la economía y política regional en los últimos 15 o 18 años? Han ocurrido bastantes cosas que han cambiado el panorama, no estamos en las circunstancias de hace 40 años, ha cambiado la idea de una economía más global y des-localizada, los sistemas de producción han pasado a lo que podemos llamar post-fordismo y son mucho más flexibles, etc., el desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones han revolucionado sin duda el mundo, y están ofreciendo oportunidades. Una persona situada en un lugar cerrado hace años no tenía acceso a casi nada, hoy puede informarse, hoy puede trabajar incluso desde ahí, puede una persona desplazarse a una zona habitada y transmitir desde ahí.

Otro cambio con impacto territorial es la sociedad serv-industrial; es decir, una sociedad en la cual los servicios son cada vez más importantes. No estoy hablando de los servicios de rutina, del vendedor de chicle ni de tortillas ni de lo que sea, estoy hablando de servicios aplicados a la industria, servicios de consultoría, servicios de asistencia técnica, ordenación informática, de alta tecnología, de marketing, etc. La industria hoy, cuando compramos un producto, no sabemos cuánta cantidad de materia hay en ese producto, en muchos casos hay escasísima cantidad de materia y hay mucho conocimiento, no hablemos solo del caso de un chip, sino del ordenador o el automóvil. Todos estos cambios, han hecho que también en el plano de la economía regional haya que empezar a pensar de otra manera o por lo menos pensar teniendo en cuenta estos cambios.

Bueno esto es lo que de algún modo ha llevado a lograr enfoques que yo diría son mucho más amplios, por ejemplo estos enfoques han llevado a la siguiente idea, una idea muy simple, una región es pobre, por ser pobre, nuestro Estado decide que le va a enviar subvenciones, que le va a enviar dinero, que la va a atender, se vuelve una región subsidiada, ¿qué problemas tiene esta región subsidiada? Bueno, para resolver algunos problemas, pues como carreteras, escuelas, etc. ¿garantiza todo esto la sostenibilidad de esta región que está atendiendo o hay que hacer algo más? Esta es la pregunta que nos hacemos, no se trata de crear regiones asistidas por el Estado, por el conjunto de la sociedad, sino de regiones que sean capaces de desarrollarse

sostenidamente hacia el futuro. Y esta idea es un giro dentro de lo que venía diciendo con anterioridad.

En este contexto el tema de la eficiencia y la competitividad pasan a ser ejes (objetivos) de cualquier política. Si yo quiero hacer una política dentro de una región pobre me equivocaré si no hago que se empleen entidades más eficientes y que sean competitivas, no sólo a nivel de departamento ni del país, sino que sean capaces de exportar al resto del mundo y ser competitivas en el resto del mundo, y no sólo por sus empleados, sino por la calidad de los productos.

En esta línea han surgido algunas aportaciones nuevas y que yo simplemente voy a puntar, porque no es el caso explicar una a una, cómo en primer lugar las nuevas teorías del crecimiento, hechas por Romer, Lucas, Arrow, etc. que han aportado algo interesante porque han bloqueado el punto de aportación del modelo neo-clásico más puro. Lo que nos han dicho es que los rendimientos decrecientes del factor capital, pueden no ser decrecientes. Segundo, usted está olvidándose como factor de crecimiento al capital humano, que es muy importante, y el capital humano tiene que integrarse en la función de producción, no fuera de la función de producción. Tercero, la tecnología es absolutamente difícil, la tecnología no nos viene siempre de un inventor, sea Edison, sea quien sea, sino que la tecnología cada vez se desarrolla dentro de las propias fronteras, se integra lo que es el factor tecnológico.

Estas ideas nos están diciendo que el capital humano, la producción de tecnología, van a ser cada vez más utilizados y se usa herramientas que ha producido la macroeconomía. Algunas derivaciones del modelo neo-clásico se han mantenido firmes, son los artículos de Barro, de Sala-i-Martin, y que siguen un poco al pie de la letra de un neo-clásico puro. Pero sí, algunos modelos nuevos, que yo creo que son importantes, como el modelo de competitividad exportadora, de Porter, Fingleton y Kay. La recuperación de algunas tesis tradicionales, aquella que decíamos del centro-periferia, con el modelo de Thirwal, pero con las afinaciones de algunas ideas traídas desde fuera de la economía. Ha sido una suerte que hace 2 años se diera el premio nobel a la señora Ostrom, porque ha traído a los economistas la idea de que las instituciones son muy importantes, y nos estábamos olvidando de ellas como factor.

Y la NGE está siendo una corriente que dentro de sus limitaciones, está aportando ahora nuevas ideas, nuevos *inputs* de cómo plantear el crecimiento económico de una región. La NGE lo que hace es integrar temas como centro periferia, como los temas de localización, y darles un formalismo y una robustez que no tenía y que ha hecho prestigiar a todos los estudios y análisis del ámbito económico – regional.

Otros desarrollos recientes que también habría que nombrar es la idea de “clusters”, la idea de la acumulación flexible, o algunas de estas aportaciones, que están en la frontera con otras disciplinas. Los economistas hemos descubierto, que pronto, después de estudiar muchas matemáticas, muchos modelos, o quizás suposiciones muy técnicas, había gente fuera de la economía que estaba haciendo cosas interesantes, por ejemplo en el tema de la geografía social, temas un tanto intangibles si ustedes quieren.

Esto nos da el paso a lo que, por lo menos a nivel europeo, yo creo que también en otros países, es cómo han cambiado las políticas regionales en los últimos años, y lo primero que ha cambiado es que, sobre de todo, hay más preocupación por qué pasa en el resto del mundo cada vez, cuando uno mira el tema competitivo. Lo segundo es

- **La Nueva Geografía Económica (NGE)\*:**
  - Revisión conceptual y metodológica a partir de avances en la **modelización y el análisis económico** (simulación económica y modelos de competencia imperfecta).
  - Durante años los economistas evitaron mirar el aspecto espacial de las economías porque sabían que no tenían ninguna forma de modelarlo.
  - Supone un **cambio cualitativo**; enfatiza nuevos conceptos como los **rendimientos crecientes o las economías de aglomeración y las economías de escala**
  - **Rasgos distintivos: énfasis en la localización y en todas las variables relacionadas con ella:** distancia, costes de transporte, la introducción de rendimientos crecientes y economías de aglomeración

**Economías de aglomeración:** proximidad geográfica a un gran mercado para reducir costes de transporte; ventajas de comunicación que se pueden lograr con infraestructuras adecuadas; desbordamientos tecnológicos; cultura empresarial; voluntad de proximidad entre productores y proveedores; atractivo de un sector para captar mano de obra cualificada

\*Paul Krugman (MIT) (*Geography and Trade* (1991); P. Krugman, M. Fujita y Venables, A. J.: *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade* (1999).

28

- **Basa su programa de investigación en:**
  - *¿Por qué se concentra la actividad económica en unas determinadas localizaciones en vez de distribuirse uniformemente por todo el territorio?*
  - *¿Qué factores determinan los sitios en los que la actividad productiva se aglomera?*
  - *¿Cuáles son las condiciones para la sostenibilidad o la alteración de tales situaciones de equilibrio?*
- **A partir del modelo Dixit-Stiglitz**, de competencia monopolística con rendimientos crecientes, va incorporando “trucos”/opciones para captar los efectos de los costes de transportes y los flujos monetarios, con el fin de llegar a un modelo de equilibrio general **dinámico**.

29

#### FUERZAS QUE ACTÚAN SOBRE LA CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA

Centripetas	Centrifugas
Tamaño del mercado(encadenamientos)	Factores fijos
Mercados laborales densos	Rentas de la tierra
Economías externas puras	Deseconomías externas

Fuente: Krugman, Paul (1999), Op. cit., p.91.

#### • Críticas a la NGE

Ron Martin (U.Cambridge): “La NGE ni es nueva ni es geografía”; “La teoría general de la aglomeración, tiene muy poco espacio y demasiadas matemáticas”; J.R.Cuadrado (2011-12) “ ¿Es tan ‘nueva’ la NGE?”

#### → 4 perspectivas

- **Interna a las teorías de localización:** soluciones maximizadoras de equilibrio a las teorías tempranas de localización; con **modelos altamente matematizados, abstractos e irrealistas**
- **No toma en cuenta otros aspectos de la economía evolutiva**, como las instituciones, la historia, el cambio tecnológico, el capital humano
- **Tradicón de los geógrafos económicos:** sensación de “*deja vu*”, muchos conceptos son harto conocidos; no incorporan los rendimientos crecientes y los “linkages” no por incompetencia en las matemáticas, sino deliberadamente para evolucionar a modos de teorización más discursivos y modalidades de investigación empírica más intensivas.
- **No tiene un ‘compromiso’ con las PR que deberían aplicarse**

que la equidad como objetivo no es que haya desaparecido, pero sí que se da más peso a la competitividad y a la eficiencia. ¿Por qué? Porque la internacionalización está pidiendo que esa competitividad y esa eficiencia se tenga en cuenta a la hora de actuar en cualquier región.

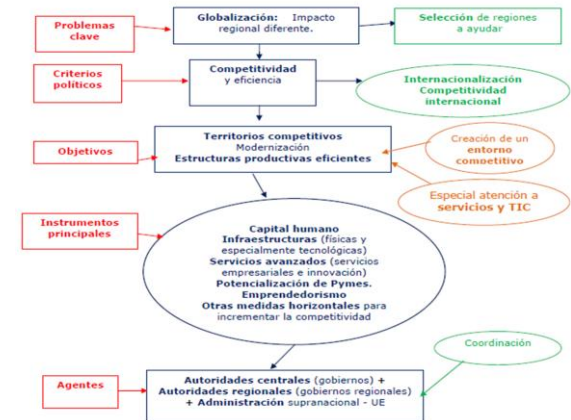
El tercero es que muchos de los instrumentos han cambiado en el sentido de que quizá haya poco énfasis en los incentivos, muchos más énfasis en el capital humano, mucho más énfasis en los servicios avanzados, si una región quiere crecer hoy necesita tener servicios avanzados a su disponibilidad. La potencialización de las Pymes, del emprendedor como agente movilizador de la sociedad y otras. Y por último, también ha cambiado algo en la parte de abajo, y es ciertamente buscar la participación, la descentralización, la desconcentración, buscar que no sea el papá Estado el que hace las cosas sino que sea la unidad del conjunto del país con la región y con las autoridades locales.

Esta idea en la región europea está totalmente puesta en práctica, y yo creo que cualquier país que quiera hacer política de desarrollo regional tiene que tener un componente triangular, en la que el Estado, la comunidad y los municipios participen conjuntamente.

Voy a subrayar algunas ideas. Las ayudas, los subsidios que hacen que una región sea muy asistida, acaban durmiendo a esa región, y muchas veces son contraproducentes en el mediano, en el largo plazo. Yo conozco, he estudiado relaciones puntuales en regiones donde el hecho de que se hayan establecido mucho, sea una gran empresa pública, no ha beneficiado a largo plazo sino que a largo plazo les ha creado un problema.

Es también importante saber que una política regional no es una política de redistribución, no confundamos la política regional con los subsidios a los pobres, una

### Políticas Regionales desde los 90s a la actualidad



Fuente: Presentación SEEB

política de desarrollo regional es una política para crear riqueza, no para subsidiar a quien no tiene, está muy bien que se haga pero por otra vía.

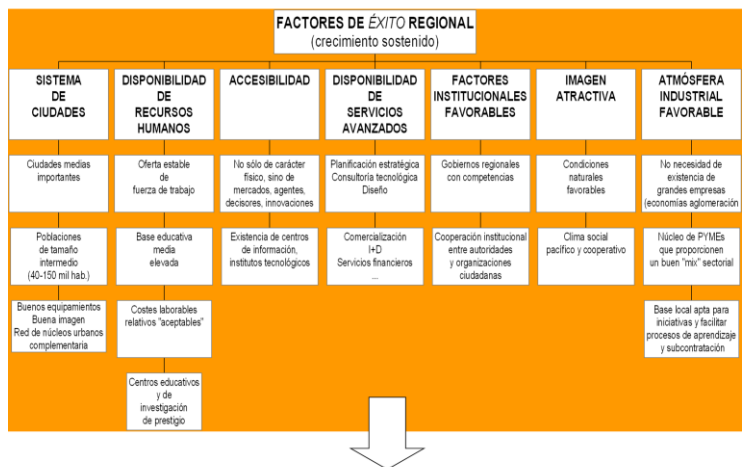
Una última idea, es que la política regional tiene que ser siempre a largo plazo, nada se cambia en muy poco tiempo, ninguna región pobre o menos desarrollada pasa a ser rápidamente una región próspera, son años, décadas, pero si no se practica con constancia durante un largo período, el resultado es siempre el mismo. Si se cambia de ejes, y políticas porque hay un nuevo gobernante, una nueva idea, aportará a lo anterior, y el resultado es casi siempre muy negativo porque la política regional como cualquier política de desarrollo es de mediano y largo plazo.

### ¿Por qué existen regiones ganadoras?

Esta última pregunta sí la puedo contestar y presento una lista de factores de éxito regional que procede de un estudio comparativo de las 35 regiones europeas en Francia, en Alemania, en España, en Italia, etc. Son factores comunes y que surgieron después de haber analizado los diferentes casos. Por ejemplo, es muy importante el papel del sistema de ciudades, no podemos hablar de desarrollo regional con unas capitales absorbentes dentro de un país, necesitamos metrópolis distribuidas por todo el territorio, necesitamos potenciar ciudades menores, de 100, 150 mil habitantes, y todas las regiones

que han funcionado bien, por lo menos en Europa han sido regiones que tenían una distribución de población, donde la vitalidad no estaba en un gran centro únicamente, sino alrededor de una red de ciudades. Como ven aquí es importante tener poblaciones de

#### ¿Por qué han sido regiones ganadoras?



Fuente: Presentación SEEB

tamaño intermedio y con buenos equipamientos.

Segundo, ninguna de estas regiones ha descuidado el tema de capital humano. Para que una región mejore su disponibilidad de recursos humanos es fundamental que tenga una oferta estable y bien cualificada de trabajo, con una base educativa elevada, con unos costos laborales relativos aceptables, ya no estamos en la época en la que hay que producir barato cobrando barato, cobrando bajos salarios, estamos en la época en la que hay que producir cosas buenas con capacidad humana, con buena cualificación humana y con altos salarios, por lo menos salarios dignos.

La tercera la accesibilidad física, al resto del país y al resto del mundo, y accesibilidad también a la información. En este sentido Internet ha aportado mucho. La cuarta era disponibilidad de servicios avanzados, aquellos que las empresas cada vez necesitan ineludiblemente para producir y vender, no se vende un perfume que no tenga diseño, no se vende una bicicleta, un ordenador que no tenga diseño. Disponibilidad de servicios avanzados para que esos servicios puedan ayudar a la producción, a mejorarla, orientarla al mercado, el diseño, a las fuentes de financiación, resolver problemas de auditoría, etc.

Luego una quinta cosa muy importante, que las instituciones regionales funcionen, que sean vivas, y que estén dispuestas a trabajar. Si no hay esto, no habrá desarrollo. Vendrá el desarrollo de la mano de papá Estado, que mandará un delegado, que invertirá, pero la región seguirá allí.

Luego, la imagen, también aquí hay que pelear, no siempre se puede salir, sacar la cabeza de la ignorancia si uno no va a la peluquería o si uno no viste un poco más arreglado el día que quiere que se le vea, pues esto es un poco lo mismo, las regiones tienen también necesidad de imagen, la necesidad de aportar algo diferente. Si uno quiere atraer turismo, uno no puede decir tenemos unas magníficas playas, tiene que añadir tenemos también además seguridad, tenemos también actividades culturales, hay conciertos, hay exposiciones, hay una buena comunicación. La imagen de la ciudad o del territorio a veces es algo que se descuida en la política de desarrollo regional y es tan importante como puede ser montar una empresa metalúrgica.

Y por último una atmósfera industrial que favorezca sobre todo a las Pymes. Al fin y al cabo a medio plazo el desarrollo tiene a las pequeñas y medianas empresas como protagonistas.

## **Síntesis de los mensajes**

Si me permiten les daré 5 o 6 mensajes, por si ustedes los quieren aceptar. El primer mensaje que he querido transmitirles, es que los desequilibrios están ahí para que los economistas digamos, aportemos o hagamos algo. Los economistas no conocemos las desigualdades, hemos olvidado de esto. Entonces hay que explicar las disparidades regionales, hay que aprender y tenemos instrumentos para hacerlo.

El segundo mensaje es, no ha sido fácil incorporar la economía regional en la *mainstream*, de la ciencia económica, pero ahora está, y sería absurdo ignorarla.

Tercero, los desequilibrios regionales están en un ámbito en el que la ética tiene un papel, no es un ámbito mecánico, no es el ámbito en el que razonamos los economistas, no es un ámbito yo diría aséptico. La economía regional, la política regional tiene un componente en el que la ética, los principios de equidad, de solidaridad, tienen que entrar en juego y la justifican no sólo ellos, pero ayudan a justificarla. Por tanto, ahí nos surgirá siempre un conflicto. Muchos de los estudiantes todavía no lo han percibido pero nosotros sí, los profesores, los empresarios y sobre todo los políticos, entre ser más eficientes o ser más equitativos. El conflicto eficiencia equidad que afecta a los sistemas impositivos y distribución, afecta también a cuestiones de la política regional, y hacer o no hacer política regional lleva aquí a una decisión política, como la de favorecer la distribución de ingresos a nivel regional.

El cuarto mensaje es decirles a ustedes que afortunadamente la situación que al principio he dibujado ha cambiado sustancialmente, el convencimiento de que un Estado, un grupo de estados integrados no se puede mantener estable política y socialmente cuando hay tantas diferencias, eso yo creo que es algo que si en algún momento se resolvió a través de una dictadura, en un país democrático lo que sí es cierto es que si hay desigualdades territoriales que deben resolverse, porque si no ellas mismas serán las que harán estallar la función del Estado. Por lo tanto, olvidarse de que los temas territoriales son importantes, que pueden causar secesiones, que pueden causar incluso daños políticos o cambios políticos sería ignorar demasiado. De



esto nace la idea de que por ejemplo la Unión Europea, la política regional sea uno de los instrumentos, y una de las actividades a la que más se ha prestado atención, porque se estaba seguro de que si se unen varios países, como era sin lugar a duda el caso de la UE, esos países tienen que percibir de norte a sur y de este a oeste, cada país debe percibir que entrar a esa UE le ha beneficiado en alguna cosa, o que ha hecho que la preocupación por sus problemas se incremente, de ahí nació la idea de solidaridad y de buscar una mayor cohesión económica y social como principio. Está en el Artículo 2 de la Constitución de la Unión Europea ¿por qué? Porque si no se busca esa cohesión económica-social dentro de un país o de un conjunto de países acabará estallando, afectando la propia situación democrática del país.

Bueno, y éste es el último mensaje, es que el objetivo de una política regional no es sólo controlar el ingreso per cápita de los ciudadanos, es mejorar algo más, es lograr eso que acabo de llamar la cohesión económica y social ¿y eso qué quiere decir? Quiere decir que no es igualar en términos de PIB per cápita, no es buscar la convergencia en términos de PIB per cápita, es buscar la convergencia en temas que van desde la educación, la sanidad, los servicios colectivos sociales y también por supuesto la situación económica, por tanto no podemos observar las disparidades regionales sólo en términos de un indicador tan simple, aunque es más fácil de utilizar como es el Producto Bruto Interior por habitante.

Como el entorno ha cambiado, lo que está ocurriendo es que lo global existe, que se cree que se localice y se desarrolle en las regiones que sean capaces de competir de forma estable. Aquí una opinión, sobre los riesgos a futuro para Ecuador, Perú, Bolivia en cuanto a esa vivencia que es superavitaria, con grandes ingresos, etc. pero que uno puede olvidarse de que esto no es un desarrollo que pueda ser sostenible, y que si ese desarrollo no es sostenible acabará teniendo que ver con qué hacer con unas regiones. Nada más, con esto cierro. Muchas gracias.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# ENFOQUES DEL DESARROLLO REGIONAL

---

## Perspectiva latinoamericana y las políticas regionales de los países andinos

**Edgard Moncayo Jiménez\***

\* Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional de Colombia. Con amplia experiencia en temas urbanos, regionales y ambientales. Ha ocupado cargos de alta dirección en el gobierno colombiano y en organismos como la Comunidad Andina y la CEPAL. Actualmente es director de Utopía Colombia, Programa Institucional de Estrategia y Prospectiva de la Universidad Central (Bogotá, Colombia) y es Investigador Asociado de la United Nations University-Comparative Regional Integration Studies.

## **Enfoques del desarrollo regional**

Muy buenos días a todos, muy grato para mí estar por tercera vez aquí en Santa Cruz. Muchas gracias a los organizadores del evento, el Banco Central y la Universidad, a toda la audiencia por darme su atención para esta presentación.

Encuentro muy pertinente que el Banco Central de Bolivia se preocupe por los temas regionales. Recientemente tuvimos en Bogotá un taller con un colega de la Asociación de Ciencia Regional donde mostraba cómo un banco central trabaja con unas variables promedio, una inflación promedio, una tasa de desempleo promedio, una tasa de crecimiento promedio, y esa medición corresponde a unas pocas regiones del país y difiere de la mayoría. El desempleo y la tasa de crecimiento y la inflación pueden ser en Tarija muy diferentes a las de Beni, muy diferentes a las de Santa Cruz, y una política expansiva monetaria puede convenir a una región en un determinado momento y no convenir a otra, y entonces es buena la idea de que los bancos centrales comiencen a preocuparse por las diferencias entre las variables macroeconómicas que se registran en las distintas regiones, porque lo que puede ser bueno para uno puede no serlo para otras regiones del mismo país, más allá del “país promedio”.

Bueno, después de oír al profesor Cuadrado tengo que hacer una advertencia y una aclaración. Yo leo al profesor Cuadrado, pero no lo plagio, entonces ustedes van a encontrar aquí cosas sorprendentemente similares a las que ha presentado el profesor Cuadrado. Diría que existen afinidades electivas (Goethe), no ha sido nada intencional, nada deliberado, pero vamos a coincidir en muchos puntos. Incluso el enfoque analítico para presentarlos también es coincidente, y en muchos casos algunas de las diapositivas que voy a mostrar son similares a las ilustraciones del profesor Cuadrado.

Los organizadores del evento me propusieron desarrollar los “Enfoques del desarrollo regional desde la perspectiva latinoamericana y las políticas regionales de los países andinos”. Entonces voy a hacer una presentación en la que trato de hacer énfasis sobre alguno de los temas de lo regional que son más relevantes para América Latina. De nuevo vamos a pasar por el tema de la concentración, de la convergencia, de la divergencia, del antagonismo que hay en determinado momento entre la búsqueda de convergencia y crecimiento económico, las políticas regionales latinas con la

metodología del profesor Cuadrado antes de presentar un modelo de la evolución de las políticas andinas. Fui a cada uno de los países andinos comisionado por la secretaría de la actual Comunidad Andina y conté las regularidades, los patrones, las similitudes que hay en la evolución de esas políticas ex post, después de analizar cada caso de cada país, leer la literatura, he encontrado regularidades, hechos estilizados comunes.

Algunos elementos impresionistas y que son el telón de fondo sobre la discusión del desarrollo en América Latina. Estamos en tiempos en que todo está en crisis. Hay unos grandes movimientos de reacomodación en la economía y en la política mundial, fuerzas centrífugas hacia el desorden, que bien pueden representar para América Latina otra media década perdida como fue la primera década del 80, la reducción de la demanda norteamericana y europea, la retracción de los flujos de capital, la disminución de los precios de ciertas materias primas directamente va a determinar una desaceleración del crecimiento de América Latina.

El tema de China, tan complejo, tan analizado en la actualidad, sus repercusiones sobre América Latina. Destaco dos trabajos que conozco, uno del mexicano Jaime Ros y otro de colombiano Mauricio Cárdenas sobre la conexión entre la demanda derivada de sus altísimas tasas de crecimiento de los últimos años, los precios de las materias primas, el efecto de eso sobre las exportaciones de varios países latinoamericanos y la reprimarización de varias economías latinoamericanas. Una demanda que ha sido por hidrocarburos, por minerales y esos son los sectores que más han crecido en varios países latinoamericanos, representando o reflejándose en una, llamado por algunos, reprimarización de la estructura productiva de varios países latinoamericanos.

Jaime Ros llega a decir que incluso en este periodo ha operado la tesis de Prebisch pero al revés, la exportación de materias primas ha producido superávit de balanza de pagos e incluso términos de intercambio positivos basados en la exportación de materias primas, pero la nota de advertencia es que están comenzando a mostrar síntomas de agotamiento, eso puede terminar y todos los bastos efectos que ha tenido esa conexión china sobre la estructura económica latinoamericana puede cambiar.

Menciono lo del cambio climático porque en ese seminario que les cuento en el banco central colombiano hablaba uno de los miembros de su junta directiva de la

climatización de la inflación, y lo que quería decir es que el componente de mayor crecimiento de la canasta familiar colombiana son los alimentos y ese incremento de los precios se deriva en muy buena medida del cambio climático que hay en algunas de las regiones productoras de alimentos en Colombia.

Dentro de esas grandes transformaciones del contexto mundial hace seis años, compré ese libro, Jeremy Rifkin "The European Dream" dice como subtítulo cómo la visión europea del futuro está eclipsando el sueño americano, eso lamentablemente ha cambiado recientemente con la crisis europea.

Uno de los tres o cuatro puntos centrales que quiero desarrollar es cómo el modelo de desarrollo nacional tiene determinados efectos sobre la forma en cómo la actividad económica se organiza en una economía. América Latina tuvo una larga fase caracterizada como la industrialización por sustitución de importaciones o industrialización dirigida por el Estado como prefieren decir algunos autores, y en esa fase que va más o menos de los años 30 a los 70 el crecimiento fue alto, más del 5% en toda América Latina, fue estable, sostenido, con los problemas, debilidades de una alta distorsión de los precios relativos y tasas de inflación relativamente altas. Pero curiosamente la convergencia de la que nos hablaba el profesor Cuadrado fue positiva, las brechas interregionales en ese largo período entre los 30 y los 80 se cerraron en la mayoría de los países de América Latina en el modelo de sustitución de importaciones.

A partir de los 90, con la adopción del modelo llamado el Consenso de Washington en la mayoría de los países latinoamericanos, el patrón de crecimiento, las características del crecimiento, ahora basado en las exportaciones, en la vinculación al mercado global cambió, las tasas de crecimiento han sido más bajas, más volátiles, la ventaja es que las tasas de inflación son más bajas en la mayoría de los países de América Latina, pero en contraste con el período de sustitución de importaciones las brechas interregionales tienden a aumentar. Y si no tienden a aumentar dramáticamente basado en una revisión de casos de estudio de países, puedo afirmar que la tendencia hacia la convergencia se agotó y hay brote de divergencias en la mayoría de los países latinoamericanos incluso también europeos, no muy dramático en la mayoría de los países latinoamericanos como vamos a ver un poco más adelante.

Observando la concentración del ingreso de los países de mayor nivel de ingreso en el mundo, y considerando a Jeffrey Sachs, un gran economista norteamericano que ha incursionado en estos temas pero por la vía de la determinación de la geografía propiamente dicha en la economía, se puede concluir que todos los países desarrollados están en zonas templadas, que no hay ningún país desarrollado, ningún país de alto ingreso en la franja tropical, "*such is life in the tropics*" llama él uno de sus artículos, la vida es difícil en el trópico.

Voy un poco más allá en el sentido de que en América Latina es una zona de mayor diversidad en el mundo, pero también concentradas en unos pocos sitios, entonces si bien yo plantearía muy tímida y osadamente una ley universal hacia la concentración de todo. Está concentrado también el comercio. La geografía económica de la Comunidad Andina (incluida Venezuela) muestra que de 84 subregiones o entidades territoriales, sólo 12 concentran el 90% del intercambio comercial. Estas regiones son industriales, tienen una base industrial, y el comercio intra-andino tiene la característica de ser principalmente de manufacturas al contrario del comercio que hacen los países latinos con el norte, que es un intercambio ricardiano de materias primas por manufactura. Por eso es que el mercado andino es tan importante.

Es el caso colombiano que no es muy lejano, no es muy distinto de la mayoría de los países de América Latina, en 10% del territorio nacional, las zonas oscuras, está concentrado el 80% del PIB. Toda la Orinoquía y la Amazonia que son las dos terceras partes del territorio nacional están deshabitadas. Le decía a un colega colombiano, Colombia es un país que tiene más territorio que nación, y más nación que Estado. Creo que esta es una constante en la mayoría de nuestros países.

Luego un poco la teoría que nos recordaba el profesor Cuadrado. Esa concentración de la actividad económica en unos pocos sitios conduce a que el nivel de ingreso de las regiones en donde está concentrada la actividad económica sea más alto que de aquellas regiones donde la densidad de la actividad económica es menor. Entonces hay dos grandes vertientes teóricas sobre ese problema, una como lectura optimista según la cual la brecha se cierra sola, en el largo plazo, porque hay una ley de rendimientos decrecientes del capital, el capital comienza a tener tasas de rentabilidad decrecientes en los sitios en los que está más concentrado y tiende a migrar hacia las regiones donde el capital es escaso, y la mano de obra hace lo

contrario, migra a donde es abundante de las regiones pobres hacia las regiones ricas, por lo tanto en el largo plazo los dos niveles de ingreso per cápita tenderían a converger, esa es la hipótesis del modelo neoclásico.

Por otro lado, autores como Romer, Lucas y los teóricos del crecimiento endógeno plantean que eso no es así y se apoyan en evidencia empírica que sugiere que la actividad económica se sigue concentrando allí donde ya está concentrada y eso es porque hay una forma de capital que es el capital humano que no tiene por qué tener rendimientos decrecientes, y se sigue concentrando en donde está concentrado. Rescató un pasaje de la biblia, el principio de Mateo que dice algo más o menos como “aquellos que tienen les será dado, y a los que no tienen lo poco que tienen les será quitado”, el principio de la causación circular acumulativa.

Entonces la verificación de que las brechas antes de cerrarse se ensanchan, pues es lo que llama a la necesidad de tener políticas regionales activas para cerrar la brecha. El caso de Canadá en donde hay una norma de la Constitución Política de ese país que dice que los ciudadanos canadienses tienen derecho al mismo nivel de vida, calidad de vida, independientemente del lugar del país donde vivan. Es un principio de equidad, de justicia social. Pero hay también razones como lo apuntaba el profesor Cuadrado de eficiencia, un mercado más integrado, un mercado con menos disparidades, con menos heterogeneidad pues es un mercado más dinámico que favorece la reproducción del sistema económico en el largo plazo.

Entonces, sí hay convergencia la tasa de crecimiento de las regiones más pobres deberían crecer más rápidamente que las regiones más ricas. Y eso ocurre por ejemplo en Chile, donde las regiones pobres han crecido a tasas más altas que las ricas y por lo tanto hay convergencia, eso ocurre en Brasil, eso ocurre en Colombia, pero no ocurre en Bolivia, ni ocurre en Argentina. O sea esto es lo que se llama la convergencia a beta, entre los niveles de ingreso de las distintas regiones. Es interesante el contraste con la presentación que nos hacía el profesor Faguet en el sentido de que la inversión pública en Bolivia tiende a estar mejor distribuida de acuerdo con las necesidades de cada una de las regiones, y ese sería un factor de convergencia, sin embargo los niveles de ingreso no convergen porque las regiones mineras crecen mucho más rápidamente que las demás y eso es un factor de divergencia.

Pero vale la pena en este punto una reflexión, esta preocupación de la geografía económica por la convergencia en niveles de ingreso, es realmente una manera de medir el cierre de las brechas internacionales relevantes, es útil para efectos de política pero es posible que las diferencias en nivel de ingresos siempre serán muy grandes. Entonces hay una literatura más reciente que se pregunta, bueno, pensemos más allá del ingreso, no se están cerrando las brechas en cuanto a ingreso pero examinemos qué está pasando en calidad de vida, en indicadores sociales. Esto sigue siendo la convergencia en niveles de ingreso entre las distintas regiones, donde para la mayoría de los países latinoamericanos el proceso de convergencia se agotó en los 80's con el cambio en el modelo económico. Bolivia es atípica y muestra una clara tendencia hacia la divergencia.

Si se analiza la convergencia en esperanza de vida, las regiones con menor esperanza de vida han aumentado más el margen de esperanza de vida, es decir, que en general, ese indicador muestra convergencia en Perú, en Brasil en Bolivia. Considerando el indicador de analfabetismo, Bolivia muestra una tendencia a la convergencia pero no tan pronunciada como Argentina Perú, Brasil o Chile. O sea hay convergencia en calidad de vida medido por indicadores sociales aunque no la haya en los niveles de ingreso per cápita.

En esta parte de mi presentación voy a hacer énfasis en que esas brechas interregionales son el reflejo de las transformaciones en la estructura productiva de los países, ese es el caso de Colombia pero he hecho un estudio para 6 países latinoamericanos donde hay una gran coincidencia en las tendencias, principalmente en la terciarización.

En Colombia hubo industrialización de los años 50 hasta mediados de los 70 y hay para acá un proceso de desindustrialización. El sector que más ha crecido es el sector minero que ha triplicado su tamaño en el PIB, entonces se puede hablar de reprimarización, de terciarización y de un proceso de desindustrialización prematuro. La desindustrialización ha comenzado, o comenzó a presentarse en América Latina mucho antes de lo que ocurrió en Inglaterra o en Estados Unidos cuando la industrialización, también se produjo la desindustrialización pero cuando la industria era el 40 o el 45% del Producto Interno Bruto y había cumplido su papel kaldoriano digamos, de llevar la economía a altos niveles de ingreso.



Durante el periodo de sustitución de importaciones, la industria avanzó como proporción del producto, las tasas del crecimiento fueron altas y después, en el periodo de desindustrialización las tasas de crecimiento bajan prácticamente a la mitad. Pero la desindustrialización en Colombia y en otros países latinoamericanos no es homogénea, no está ocurriendo simultáneamente en todas las regiones. En el caso colombiano, también en otros países latinoamericanos, las regiones en declive son los estados industriales más maduros, y más grandes. Entonces en Colombia se desindustrializa Bogotá, Medellín, Cali, pero hay regiones más pequeñas con procesos de industrialización recientes.

Colombia se está terciarizando pero a la vez reprimarizando con serios problemas ecológicos, se está hablando ya de balances hídricos negativos, en un país como Colombia con miles de ríos, dos mares, ya tenemos balances hídricos negativos como consecuencia de la reprimarización. No obstante, el actual gobierno colombiano sigue practicando un modelo neoliberal básicamente, ha escogido el sector de la minería como uno de los cuatro motores de la economía yendo en contra de toda la teoría económica.

No conozco ninguna teoría económica que diga que la minería puede ser un sector líder de la economía. Para que un sector sea líder tiene que tener encadenamientos "hirschmanianos" a los que se refería el profesor Cuadrado, que tenga encadenamientos hacia adelante, muy interconectados con los otros sectores. El sector minero no genera empleo, no produce cambio técnico, sobre todo en la forma como se está haciendo en América Latina, que es que se exporta el mineral en bruto sin ningún proceso de transformación, a diferencia de lo que hizo Canadá, Australia, Nueva Zelanda que también eran países ricos en recursos y lograron la industrialización de sus recursos.

Consecuencia de estos procesos es lo que aquí se ha insistido varias veces, coexisten economías altamente heterogéneas. El concepto lo acuñó originalmente en América Latina Aníbal Pinto, trabajo de la CEPAL, es que unos países donde hay unas áreas metropolitanas vinculadas a los mercados internacionales a través del modelo exportador, unas regiones industriales que exportan principalmente a los mercados latinoamericanos, el intercambio de bienes manufacturados en América Latina se hace al interior de la CAN, al interior del MERCOSUR, no se hace por la vía de los TLC's

con los Estados Unidos, sino el comercio de manufacturas es con los otros países latinoamericanos.

Regiones exportadoras de recursos naturales, regiones rezagadas, regiones incluso que apenas tienen un nivel de mercado interno de subsistencia, esos son países de cuatro o cinco velocidades, donde la política económica, es decir, la tasa de cambio en La Guajira colombiana es la mitad, el valor del dólar en La Guajira colombiana es la mitad de lo que vale en Bogotá, entonces cómo puede hacerse política económica en países con este nivel de heterogeneidad.

Michael Storper -uno de los geógrafos económicos más influyentes- surge que la heterogeneidad estructural de los países está conduciendo a un nuevo modelo centro periferia, como la versión de Prebisch en América Latina, pero esta vez en el centro ya no son países, son las regiones más avanzadas de cada uno de los países. Se conectan en una red global porque tienen más similitudes, más intercambio, más intereses comunes. Esas regiones están más entrelazadas, el norte de México con el sur de Estados Unidos, que con las regiones de sus propios países.

## **Política regional en América Latina**

Entrando en la tercera parte de mi presentación, que es sobre las políticas. En el mundo entero, en América Latina también, el Estado ha tenido una evolución. El estado keynesiano de bienestar, en un grado intervencionista preocupado por el bienestar de los ciudadanos y efectivamente por el bienestar de los trabajadores de los años 30, alcanza su punto más alto en los años 70 y comienza ahí su declinación. Comienzan a aparecer con los modelos neoliberales, por ejemplo el Estado Schumpeteriano que consideraba que el motor de la economía es el empresario, el empresario innovador, no el Estado. Entonces un Estado más consustanciado con los principios de la competitividad, de la eficiencia propios del sector privado, y del trabajo no propiamente porque trate de favorecer el trabajo sino más bien de abaratar los costos de producción en la famosa flexibilización del mercado laboral para hacer el factor trabajo más barato dentro de los factores productivos y ganar con eso en competitividad internacional.

El otro vector de transformación de los estados nacionales en América Latina es el de la descentralización. En Colombia la descentralización comenzó a plantearse desde los

años 70, y fue ganando a nivel político hasta ser consagrado con la constitución del 91, pero lo propio ha ocurrido en casi todos los demás países latinoamericanos.

Al respecto derivé algunos hechos estilizados. Pero primero una reflexión, esa transformación del Estado que necesariamente tiene que traducirse en políticas diferentes, pues aplicaba tanto en Europa, Estados Unidos, como en América Latina, me sugiere una inquietud y es cómo puede uno afirmar que la evolución del Estado keynesiano de bienestar en Europa haya sido similar al de América Latina, en grados de desarrollo tan diferentes, ¿es válido decir que hubo en América Latina también un Estado keynesiano? Y yo he tenido sobre eso algunas discusiones, pero hago simplemente esta reflexión porque a raíz de esto he llegado a esta idea, de que como el mundo es un sistema es lógico que sus distintas partes evolucionen en una forma más o menos sincrónica y eso explica por qué en América Latina, a pesar de tener grados de desarrollo muy diferente a los de Europa, los procesos de evolución a grandes rasgos del Estado son muy similares, las ideas, la influencia de las ideas también.

Pero, y los últimos 5 años, después de haber hecho estos escritos, el mundo cambió. El mundo cambió en Venezuela, cambió en Ecuador y cambió en Bolivia, o sea ya esa transición del Estado keynesiano, el Estado neoliberal que nítidamente se presentaron en los años 90 y en los años 200 en la mayoría de América Latina, deja de ser cierto radicalmente.

El desencantamiento por el modelo neoliberal alcanza en estos tres países su máxima expresión, y aquí lo que está apareciendo es un nuevo tipo de Estado, que llaman Estado post-neoliberal y las características y los rasgos no están muy claramente por lo menos analizados por la literatura en la actualidad, pero que después de oír lo de ayer y de hoy yo he llegado a esta idea, de que la matriz conceptual con la que se analizaba el Estado, intervención, mercado, derecha, izquierda, federalismo, centralismo está siendo deportada por estos nuevos modelos. En estos nuevos modelos los vectores de preocupación son otros, no es la izquierda, no es la derecha, no es el centralismo, no es el federalismo, sino lo multiétnico, lo multinacional, la cultura, los derechos, la diversidad cultural, y entonces requiere otra matriz de conceptualización, que es lo que está pasando en estos tres países.

Se habló mucho, a raíz de Krugman, a raíz de los trabajos de Kenichi Ohmae un consultor japonés que actúa en los medios norteamericanos, del vaciamiento de los estados nacionales. El estado nacional había dejado de ser funcional en las grandes transformaciones del mundo y que estaba evolucionando de lo nacional a lo estatal. Ohmae hablaba de la transición del Estado nacional al Estado regional, sería la región la unidad geográfica más funcional para actuar en estas nuevas dinámicas internacionales. Pero evidentemente se estaba exagerando y se estaba llegando a un cierto fundamentalismo de lo regional, en adelante todos los temas de política económica, de desarrollo, hay que plantearlos en términos locales en términos regionales porque lo nacional está obsoleto, pues varios teóricos se encargaron de demostrar que el problema no es propiamente de vaciamiento del Estado sino de re-escalamiento en múltiples direcciones. El Estado está cambiando, se está transformando hacia arriba por la globalización, hacia los lados por su dinámica con el mercado, ciertamente hacia abajo por los procesos de descentralización.

Al periodo de sustitución de importaciones correspondieron unas determinadas políticas que yo listo aquí, que el profesor Cuadrado ya mencionó, es decir, si la política económica internacional, regional, es una expresión del Estado, la acción del Estado para resolver un problema, es natural que la política dependa de la configuración que caracterice el Estado en un determinado momento histórico. Entonces en el período del Estado keynesiano de bienestar se hizo un tipo de política regional y en el periodo del Estado neoliberal de trabajo se hizo otro tipo de políticas regionales que ya el profesor Cuadrado explicó con lujo de detalles.

Por lo tanto las perspectivas teóricas pues también han cambiado constantemente. Esta idea de Estado-región desde la perspectiva política, la nueva geografía económica de la perspectiva puramente económica, los distritos industriales, etc. Cambia el Estado, cambian las políticas, cambia la teoría, lo contrario de lo que los dedicados a la teoría pensamos, de que la realidad sigue a la teoría, más bien la teoría sigue a la realidad, la teoría racionaliza y explica lo que está pasando en la historia, en la realidad.

Para concluir, una sola, una o dos ideas que me han surgido realmente después de dos días de estar aquí con ustedes, y sobre la discusión de Bolivia, y es evitar este fundamentalismo de lo regional, el pensar que los esfuerzos en el desarrollo, tanto en

el orden político como en el orden económico hay que plantearlos estrictamente a escala regional, porque lo que la experiencia de los países avanzados, la experiencia europea muestra es que lo que se requiere es una sinergia muy virtuosa entre un proyecto nacional que debe ser conducido a escala nacional necesariamente, con todas las limitaciones que eso tiene de lo nacional en el contexto global, y los esfuerzos y las políticas regionales. Es decir esa sinergia muy bien calibrada es lo que conduce al desarrollo, el solo voluntarismo estatal a nivel nacional, ni los esfuerzos regionales aislados porque se quedan sin el contexto de un proyecto nacional que es absolutamente escaso. Me quedo ahí, muchas gracias.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# Desarrollo Económico Territorial

---

## eficiencia y equidad

**Ivan Finot\***

\* Economista y experto en el área de gestión del desarrollo local y regional. A seguido su carrera profesional en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES – CEPAL) y cuenta con numerosas publicaciones en la materia. Actualmente es consultor internacional y se dedica también a actividades académicas en las universidades bolivianas y de la región.

## **Desarrollo Económico Territorial con eficiencia y equidad**

Buenas tardes, agradecer la invitación de la organización y complacido por compartir con ustedes parte mi experiencia sobre el tema.

En América Latina –Bolivia no es la excepción- la descentralización se orientó predominantemente a implementar políticas sociales, pero se realizó con un enfoque asistencialista olvidando al desarrollo local que, en lo fundamental, debe mejorar la capacidad de la gente para generar sus propios ingresos, no recibirlos del Estado.

En general, desde los 80s los países de nuestra región -tal vez con excepción de los países federales que nacieron con impuestos (Brasil, México o Argentina)- descentralizaron sus gastos y en menor medida sus ingresos fiscales, haciendo a los gobiernos subnacionales ampliamente dependientes de las transferencias, principalmente aquellas dirigidas a la política social. Además, los incentivos para profundizar la descentralización se orientaron al gasto. Por ejemplo, se otorgó la capacidad de endeudamiento a fin de mantener los niveles de gasto o aumentarlo frente a la volatilidad o disminución de las transferencias. Lo grave de este comportamiento es que afecta la eficiencia, la equidad y puede comprometer la estabilidad. Tenemos la experiencia de Argentina en 2001 y España en 2012.

Entonces, la pregunta que planteo es ¿cómo hacer para viabilizar el desarrollo económico territorial pero a la vez avanzar hacia condiciones de eficiencia, estabilidad e igualdad de derechos? Para responder esta pregunta esta exposición se divide en tres partes. En primer lugar, con un enfoque de desarrollo territorial vamos a responder la pregunta ¿qué se requiere de un gobierno local para alcanzar el desarrollo territorial endógeno? y en función a las condiciones establecidas, ver si en nuestro país es viable este tipo de desarrollo territorial bajo las actuales reglas de juego. Finalmente, vamos hacer una propuesta que sea factible, pero que a la vez avance en equidad y en la prestación de servicios sociales, que implica transformar los sistemas de transferencias. La teoría nos va a dar muchas luces; el problema será llevarla a la práctica.

### **El desarrollo territorial endógeno**

Empecemos, hago una síntesis heroica sobre el concepto de “desarrollo territorial endógeno”. Recorro a Antonio Vásquez Barquero que lo conceptualiza como el

“proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en un territorio conduce a elevar el bienestar de la población de una localidad o una región”. Entonces se trata de descubrir el potencial de cada territorio y aprovecharlo en beneficio de todos. ¿Cuándo es endógeno? Cuando la comunidad es capaz de liderar su propio desarrollo sin depender de factores exógenos como la llegada de inversionistas aunque no inhibe la posibilidad de atraerlos. Tampoco se trata de crear enclaves.

Entonces ¿cómo se logra?, hay que trabajar una estrategia que contenga una delimitación clara del territorio, uno que tenga características comunes. Ahí surge un primer problema: los límites políticos administrativos no coinciden con características comunes. Un territorio con características comunes sobre todo tiene que ser un proceso de concertación. Lo técnico ayuda mucho, sistematiza información, pero es la gente la que tiene que concertar. Así, los gobiernos municipales deben concertar con organizaciones sobre bases objetivas y no sobre lo que se les ocurre, o lo que creen es su territorio. En distintos lugares la gente está convencida que su vocación productiva está vinculada al turismo, pero en realidad, hay muy pocos lugares que tienen realmente potencialidad y vocación turística. Entonces, con buena información, se requiere concertación entre gobierno local y organizaciones económicas, sociales e instituciones educativas. A veces, lo educativo es esencial porque siempre que se ven casos exitosos de desarrolló territorial es porque hay una buena universidad, un buen instituto, que se está ocupando de los problemas económicos de su localidad, está generando ideas para que la gente se capacite e logre innovar.

También se necesita infraestructura. Se necesitan caminos vecinales para que producir y sacar a los mercados, por ejemplo palmito, pero antes se requiere que toda la comunidad se ponga de acuerdo en que ésta actividad corresponde a su vocación productiva. De esta forma, se construyen caminos, se instalan servicios (electricidad, agua etc.); y después, hay que concertar con el gobierno departamental para efectivamente vincularnos con el resto del país y el exterior, y ampliar la infraestructura caminera. Es un proceso de abajo hacia arriba que requiere inicialmente concertación tomando en cuenta nuestra vocación, entendida como “la actividad económica para la que el territorio tiene ventajas competitivas únicas”. Pensemos por ejemplo en La Paz. ¿Qué tiene de único esta ciudad? es una ciudad muy panorámica, hay folklore, sus artesanías, sus cerros. Entonces hay que descubrir una,



máximo dos ventajas competitivas que, a su vez, están determinadas por las dotaciones de capital natural, cultural, físico, social, humano, etc.

## **Lo local**

El gobierno local tiene diversos instrumentos técnicos para realizar la estrategia. Esta el ordenamiento territorial y el uso de los suelos; es decir, la capacidad de definir dónde se instalarán las industrias, dónde va a crecer la mancha urbana, etc. En Chile, el principal obstáculo para hacer desarrollo local es que el ordenamiento territorial depende de las regiones y no de los municipios. Los gobiernos locales pueden hacer infraestructura (caminos, avenidas, calles, escuelas) y proveer servicios básicos pero también es clave regularlos. El gobierno central, ni siquiera los gobiernos departamentales pueden prestar un apoyo efectivo a las pequeños emprendimientos; solamente a nivel local se sabe cuáles sus necesidades y hay que tener autonomía, competencias para apoyar a las PYMES en función de la estrategia de desarrollo local. Sin embargo, ¿de qué sirven competencias maravillosas sin recursos? es imprescindible que los gobiernos locales cuenten con ingresos autónomos (impuestos y la capacidad de modificar sus alícuotas) que se decidan libremente y que maximice el aporte de la población a su estrategia.

También se requieren transferencias de libre disponibilidad y mejor si se establecen proporcionalmente al esfuerzo tributario local, además de contar con otros mecanismos que financien el desarrollo. Hace algunos años, una investigación que realizamos en Chuquisaca sobre las “contribuciones comunitarias” -que ahora felizmente están en la Ley Marco de Autonomías Departamentales, LMAD- estimó a cuanto alcanzaban, el aporte de campesinos y vecinos. Para un camino vecinal, aportaron con mano de obra y materiales (piedras y áridos) que monetizados y en términos absolutos no parecía mucho, pero comparando con sus ingresos era altísimo: el 20% de su ingreso. La idea es que mientras más aportas en relación a tus ingresos, más recibes, esas son transferencias para el desarrollo local. Finalmente, hay que tener facultades para endeudamiento ya que la plata que entra en un año no alcanza para algunas obras y se espera que se vayan pagando con las recaudaciones de cada año.

En nuestro país, para alcanzar territorios con características comunes la opción es mancomunarse y hay que fortalecer algunas iniciativas como la de Chiquitos o la

mancomunidad Alto Andino en Cochabamba que comprende cinco municipios con características comunes. Además, se ha avanzado para que las mancomunidades puedan recibir transferencias directamente del nivel central (Art. 29 de la LMAD), los municipios pueden conformar autonomías regionales con facultades reglamentarias y ejecutivas propias, con nuevas competencias, no solo municipales, sino transferidas desde el nivel departamental. De esta manera, la condición de establecer un territorio con características comunes puede cumplirse porque el nuevo régimen de autonomías permite que uno, dos o más municipios se adecuen a características territoriales comunes.

En Bolivia, los gobiernos locales deben tener competencias autónomas para todas las materias que hemos señalado anteriormente, sin perder de vista que la función general fundamental de las autonomías es promover el desarrollo productivo social en su jurisdicción. La constitución otorga hasta competencias legislativas para las autonomías, que casi nos acerca a un modelo federal; hay un número importante de competencias concurrentes cuya reglamentación corresponde a las autonomías. Si revisamos las competencias municipales, encontramos que elaboración de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central, departamental e indígena, son competencias exclusivas y así un conjunto de actividades y sectores listados en el siguiente cuadro.

**Competencias de los gobiernos municipales**

<b>Actividad / sector</b>	<b>Exclusiva</b>	<b>Concurrente</b>	<b>Compartida</b>
Desarrollo urbano y asentamientos humanos	√		
Caminos vecinales, transporte urbano y aeropuertos	√		
Puertos		√	
Servicios básicos y sus tarifas	√		
Proyectos de agua potable y servicios básicos		√	
Electrificación urbana		√	
Telecomunicaciones			√
Agricultura		√	
Microrriego	√		
Proyectos hidráulicos		√	
Infraestructura productiva	√		
Empresas públicas	√		
Gestión de educación y salud		√	

En suma, en general las competencias autonómicas para los gobiernos locales son adecuadas para el desarrollo económico territorial. Faltaría el apoyo a las PYMES; considero también importante que se dé un mayor espacio para que desde lo local se aporte en materias aparentemente centralizadas como la educación (contenidos).

Veamos los ingresos municipales, sus impuestos ¿qué bases tienen? La propiedad y transferencia de vehículos automotores terrestres, afectación al medio ambiente por vehículos automotores -que es nuevo- y sobre el consumo de chicha. Son típicamente los impuestos que tienen que ser municipales. Y las alcúotas ¿se pueden o no modificar las alcúotas? es posible, la LMAD lo permite previa aprobación de la autoridad fiscal en 30 días de plazo. Si un municipio dice “hemos decidido que para favorecer nuestro proceso de desarrollo local, aumentar las alcúotas de nuestros impuestos en medio punto porcentual durante 4 años” y lo manda al MEFP, en 30 días les tiene que dar una respuesta. Hay que poner límites porque a veces pueden exagerar, cobrar demasiado o demasiado poco. Mi consejo a los colegas del MEFP es aprobar esta iniciativa, sobre todo si es resultado de un proceso de concertación.

Otros tributos, patentes, tasas y contribuciones especiales como las comunitarias se han incluido. En Bolivia no se han cobrado contribuciones especiales, mientras que en Colombia son una gran fuente de ingresos municipales, que están destinadas a un proyecto en particular. Si por ejemplo me beneficia un puente, yo y la comunidad estamos dispuestos a poner una contribución adicional y con carácter temporal. En conclusión, estamos bien en materia de ingresos autónomos.

Sobre las transferencias, si bien no están muy condicionadas y existe relativa libre disponibilidad, no están vinculadas al esfuerzo tributario que, como señalamos, permite alcanzar eficiencia. La coparticipación tributaria favorece la equidad, puesto que se distribuye por el número de habitantes, pero no a la eficiencia. El IDH, depende si se es un departamento productor o no, y recibe el 50% o el 100%; este tipo de transferencias favorece la inequidad y la ineficiencia. Otras transferencias menores (HIPC) tienen poca importancia.

También existen transferencias condicionadas al aporte local pero la asignación final se decide centralmente. Es el caso de los recursos otorgados por el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), que la LMADA propone transformar en un fondo de

desarrollo productivo solidario con fines compensación sobre la base de diferenciales de precios de hidrocarburos. La intención es que apenas los precios de los hidrocarburos superen cierto límite, el dinero recaudado vaya a un fondo que financie proyectos estratégicos productivos y logren compensar o reducir la inequidad que genera el IDH. La idea parece buena, pero todavía no se han creado las instancias y menos se ha definido el nivel de precios que servirá para alimentar al fondo. A los departamentos productores no les gusta hablar de esto porque se les recortarían sus ingresos.

En suma, sobre los ingresos condicionados al aporte local, éstos son insuficientes y pocos sostenibles porque dependemos del precio del petróleo y destinarlos a proyectos estratégicos, tampoco parece buena idea. Sobre el endeudamiento, este está permitido bajo límites racionales.

Como conclusión general, podemos señalar que se avanzó en materia tributaria municipal, no solo estábamos bien, sino que estamos mejor. Pero los sistemas de transferencia aun en vigencia resultan globalmente contraproducentes para la eficiencia, equidad y la estabilidad. Como vamos, vamos mal; cuando se acabe la “vaca lechera” ahí vendrán las presiones para endeudarse y no sé hasta dónde se podrá resistir en cuanto a estabilidad. Además, como es lindo recibir plata gratis, sin hacer nada, eso no ayuda a la eficiencia ni a la equidad. Estamos bien en tributos, mal en transferencias.

Barja, Villarroel y Zabaleta muestran que la participación de los ingresos propios como porcentaje han tendido a bajar y las transferencias a subir. ¿Para qué cobrar? Como alcalde, voy a ser muy popular si no cobro un peso. Las transferencias desincentivan el esfuerzo fiscal y eso está demostrado empíricamente.

## **Lo departamental**

Veamos las competencias departamentales. El ordenamiento territorial y las carreteras son competencias exclusivas, puertos, electrificación son competencias concurrentes, hay actividades muy similares a los municipios y el tipo de competencia es coherente a las establecidas para las otras autonomías (ver el siguiente cuadro). ¿Qué hay de nuevo? La promoción de desarrollo productivo.

### Competencias departamentales

Actividad / sector	Exclusiva	Concurrente	Compartida
Ordenamiento territorial en coordinación con el nivel central y otras autonomías	√		
Carreteras departamentales y por defecto de la red fundamental; transporte interprovincial	√		
Líneas férreas, aeropuertos	√		
Puertos		√	
Energía: sistemas aislados y proyectos electrificación rural	√		
Electrificación urbana		√	
Proyectos de agua potable y servicios básicos		√	
Servicios de telecomunicaciones			√
Proyectos hidráulicos		√	
Promoción del desarrollo productivo	√		
Infraestructura productiva	√		
Empresas públicas	√		
Agricultura		√	
Gestión de educación y salud		√	

En general, las competencias otorgadas al nivel departamental son muy adecuadas porque incluso el apoyo a las PYMES puede estar entre el desarrollo productivo. Hago la misma recomendación que para los municipios; es decir, la legislación del nivel central deje reglamentar a las autonomías, por ejemplo, la adecuación de los contenidos educativos.

Vamos a los ingresos, la novedad es que hay impuestos como corresponde a toda autonomía. Los impuestos sobre sucesiones hereditarias y donaciones, que es un impuesto muy débil porque generalmente antes de morir la gente distribuye entre sus hijos sus propiedades; vehículos no terrestres (aviones y lanchas); afectación al medio ambiente excepto las causadas por automotores porque son municipales o explotación de recursos naturales no renovables y electricidad que son nacionales. En conclusión, los ingresos son totalmente insuficientes porque no se ha transferido ningún impuesto importante a las autonomías departamentales. Los argumentos políticos que señalan que transferirle más impuestos promovería su separación no son sustentadas porque la experiencia mundial demuestra todo lo contrario. Las tensiones

separatistas se dan cuando se considera que hay situaciones de injusticia, pero cuando tienen sus impuestos (ingresos) propios, se reconoce su esfuerzo fiscal, pasa todo lo contrario (caso de Irlanda). No hay que tener miedo a que los departamentos cobren impuestos propios. Sobre los otros ingresos, las patentes sobre explotación de recursos naturales renovables son adecuadas y las contribuciones especiales que también se han pensado y aún no se han creado.

Sobre las transferencias tenemos a las famosas regalías por hidrocarburos y minerales, y el fondo compensatorio departamental creado en 1994 porque las regalías generaban una tremenda desigualdad. El Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD) debió compensar de alguna manera, pero como los precios de los hidrocarburos están bajos, entonces ese fondo prácticamente no funciona. Otra transferencia de libre disponibilidad es el IDH y pasa lo mismo que en el caso de los municipios, la diferencia entre departamentos productores o no; de igual forma, el aspecto redistributivo es nulo y más bien aumenta las desigualdades, la inequidad que ya generaban las regalías. Por otro lado, también existen las transferencias condicionadas que se piensan otorgar a través del fondo de desarrollo solidario que - ya hemos dicho- son insuficientes y no sostenibles. El endeudamiento está permitido bajo similares reglas que los municipios.

En resumen, sobre los ingresos departamentales, las bases impositivas son insuficientes, con eso no se hace autonomía ni desarrollo económico territorial; el sistema de transferencias es contraproducente para la eficiencia, mucho más que en el caso de los municipios y aún más inequitativos, es decir, aumenta las desigualdades regionales en vez de reducirlas.

La conclusión general en conjunto para las transferencias es que genera ineficiencia, la inequidad y también la inestabilidad por su extrema dependencia de los recursos naturales de los precios de recursos naturales. Felizmente, los gobiernos subnacionales han creado una reserva estratégica equivalente a lo que no pueden gastar. Sin embargo, esta “reservita” no va ser eterna. Hay que cambiar, hay que mejorar el sistema de transferencias.

Veamos la inequidad, con datos del IDH que con datos actuales debe ser peor<sup>1</sup>. Un pandino recibía Bs6.192 al año, un paceño Bs872. Los que peor estamos somos los paceños, cruceños y cochabambinos ¿por qué? ¿es que somos de tercera o cuarta? que reciba un poquito más Pando por su densidad y necesidad, es aceptable; que reciban un premio adicional los productores, en todos los países se respeta, tiene que haber algún nivel de regalías, pero no las desigualdades actuales. Entonces, si bien las regalías por explotación de recursos naturales son aceptables en todos los países, éstas deberían llegar no sólo a los departamentos sino también a los municipios sin que esta asignación genere inestabilidad.

Algo más, se está financiando infraestructura básica y social a través del mismo sistema de transferencias pero con la misma desigualdad. Entonces, se está generando también desigualdad en la provisión de los servicios sociales cuando, en educación y salud, se debería garantizar a todos los bolivianos servicios públicos con mínimos (estándares) similares. Si algunos departamentos quieren gastar más, adelante. Los mínimos no debería depender de dónde vive uno.

Hasta aquí, una conclusión global es que actualmente el desarrollo territorial endógeno solo es relativamente viable en aquellos municipios donde hay mayores aportes tributarios. Dependiendo de dónde viva cada uno, podrá aspirar o no a un desarrollo territorial endógeno y mejorar sus condiciones de vida. Por eso es que la gente se va en grandes cantidades a Santa Cruz o El Alto.

## **Transformar los sistemas de transferencias**

Vamos a la última parte de la exposición ¿qué hacer para favorecer la equidad y a la vez la eficiencia y por tanto la estabilidad? No hay otra que transformar el sistema de transferencias. Aquí algunas ideas basadas en la teoría y en la experiencia. Teóricamente, la descentralización es conveniente para proveer bienes públicos cuya demanda está territorialmente diferenciada y se llaman bienes locales. Un ejemplo concreto, no es lo mismo resolver el problema de transporte en el Beni que en Oruro. Oruro es plano, basta hacer algunos caminos que no van a costar mucho. En el Beni hay que hacer puertos fluviales, hay que limpiar ríos, etc.

---

<sup>1</sup> Para 2012, en transferencias de libre disponibilidad –incluidas regalías– el Gobierno Departamental Autónomo de Tarija percibe Bs1.066 por habitante mientras que este mismo indicador arroja Bs84 para Santa Cruz, Bs69 para Cochabamba y Bs35 para La Paz.

Sin embargo, ¿qué se ha descentralizado en Bolivia y América Latina? lo que más se ha descentralizado son competencias en infraestructura básica (camino, riego, etc.), su provisión depende de los municipios, salvo en Brasil y Argentina donde tanto el personal como la infraestructura dependen de las provincias o de los estados. La prestación de educación y salud se ha descentralizado parcialmente.

¿Son o no descentralizables éstos servicios (servicios de infraestructura y educación)? ambos tiene demandas territoriales diferenciables y vamos a hablar del caso de educación. Hay que enseñar las mismas matemáticas entre regiones; hay otras materias cuya enseñanza es diferente como geografía. Es más adecuado empezar por conocer nuestro territorio. Hay una demanda diferenciable, por eso se justifica que descentralice.

A esta altura, es útil distinguir entre los bienes locales territoriales y bienes sociales dada la diferenciación geográfica de la demanda. La demanda se refiere a qué proveer y a cuánto proveer, en qué cantidad. Mientras en el caso de los servicios de infraestructura básica la demanda está afectada por factores naturales y económicos; en el caso de la educación y la salud no se podría aceptar diferencias en cuanto a nivel. En este segundo caso la demanda estaría definida por los derechos sociales: “todo habitante tiene igual derecho a que el Estado le subsidie el acceso a un mismo nivel mínimo de educación y atención a la salud, independientemente del lugar donde resida”.

Esto que les digo aquí es muy lógico. Los países desarrollados garantizan un mismo nivel de educación y por cierto de salud también. Entonces, si la diferenciación es cuantitativa y cualitativa tenemos bienes territoriales que son más convenientes que se decidan a nivel local e inciden en el desarrollo local que buscamos; si la diferenciación es solo cualitativa pero no cuantitativa le llamamos bienes sociales. El siguiente cuadro sintetiza este análisis.

**Bienes territoriales y bienes sociales**

<i>Casos:</i>	<i>Qué</i>	<i>Cuánto</i>	<i>Dónde</i>	<i>Tipo de Bienes</i>
Servicios de infraestructura básica	Sí	Sí	Sí	Territoriales
Servicios de educación y atención a la salud	Sí	No	Sí	Sociales



## La propuesta

Ahí viene la propuesta, estos dos tipos de bienes deberían tener sistemas de financiamiento diferentes: mientras la provisión de los bienes territoriales debería financiarse a través de un sistema de tributos locales y transferencias intergubernamentales; en caso de los bienes sociales, si bien los gobiernos subnacionales deberían concurrir a su financiamiento, la mayor parte de los recursos, y la definición de las normas bajo las cuales este gasto debe ser asignado, debería corresponder al nivel nacional, pero los gobiernos subnacionales serían sus agentes ejecutores. De esta forma los principios que rigen para los bienes territoriales serían «igual provisión a igual esfuerzo fiscal local»; mientras que para los bienes sociales «igual provisión mínima».

Existe la necesidad de diferenciar dos sistemas de transferencias que ahora están mezclados. Establezcamos dos mecanismos distintos: para bienes territoriales, transferencias territoriales hacia los gobiernos autónomos; para bienes sociales, transferencias sociales, a los hogares e individuos a través de los gobiernos autónomos. Así es en Colombia, los municipios de ese país tienen como misión garantizar que todos tengan un mínimo nivel a través de transferencias sociales.

Aplicando este enfoque a nuestra realidad, para las competencias autónomas financiamiento autónomo. ¿Cuáles son las competencias autónomas? Son las exclusivas y las compartidas y se refieren a bienes territoriales. Por tanto, es indispensable que el gobierno central transfiera una o más bases impositivas como los ingresos personales. México es un ejemplo. Y su recaudación completarla con transferencias de libre disponibilidad proporcionales a cada esfuerzo tributario.

Cuando se me ocurrió esto saltando de la teoría pensé que era un invento y después viendo el caso mexicano y viendo toda América Latina, había sido así, las transferencias a los estados para lo que llamamos bienes territoriales son proporcionales al incremento en la recaudación de los impuestos estatales o sea, mientras más recauda por el impuesto a la personas, más transferencias se reciben. De algo así estamos hablando pero mejor aún. Hay que medir el esfuerzo tributario no como un porcentaje porque, hay lugares donde dicen “somos tan pobres y no podemos recaudar” y los más ricos van a aumentar porque tiene más dinero para invertir y recaudar mejor. Entonces propongo lo siguiente: medir el esfuerzo tributario

como la presión fiscal a nivel nacional (impuestos sobre el PIB). Aquí igual, tributos sobre ingreso o consumo de la gente que está tributando. Ahí vamos a tener resultados como los que decía de Chuquisaca; de repente, los que menos creemos que tributan posiblemente estén tributando más. Hay que medir su aporte en función a su nivel de ingreso o consumo y no medir en términos absolutos. Se espera también que las contribuciones sean proporcionales. Por pobre que seas, algo tienes que poner (tributar) y si están poniendo su trabajo lo vamos a valorizar y van a recibir 10 o 20 veces más. En un lugar más rico, se recibirá el doble pero no 10 veces más.

Y lo estratégico, es que haya decisiones autónomas sobre alícuotas dentro de límites. No basta que haya tributos, no basta que haya transferencias proporcionales a cada esfuerzo local, lo decisivo es que la gente decida cuánto va poner de su ingreso. Con un sistema de transferencias como este, hay gran incentivo a pagar impuestos, gran incentivo a incrementar las contribuciones no tributarias porque, con toda justicia, si más aportamos, más recibimos y porque están midiendo nuestro esfuerzo en función a nuestro nivel de ingreso.

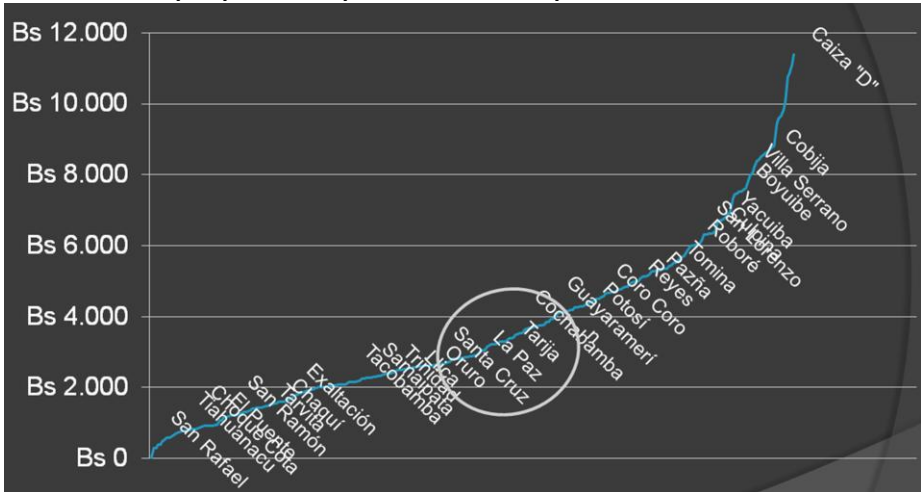
Entonces, sobre esta base tender a lograr un mismo nivel de provisión para un mismo nivel de esfuerzo fiscal, eso es lo justo. Esa debería ser la función de las transferencias territoriales, seríamos equitativos y a la vez estimularíamos la eficiencia porque es nuestra plata y las transferencias dependen de nuestro aporte. La comunidad estaría vigilando en qué se gasta esa plata, no como ahora (IDH o coparticipación) que es la plata del alcalde, no es nuestra plata y cuestionamos si se nos quiere cobrar más impuestos. Se puede hacer una excepción en territorios donde se extraen recursos naturales no renovables. Que reciban un “poquito” más porque les va durar determinado tiempo y por sostenibilidad. Todo esto se puede simular con modelos.

En el año 2006, por cada 0.1% de su ingreso que la gente aporta a su municipio puede recibir desde Bs0 pasando por Bs4.000, Bs6.000, Bs8.000 y Bs12.000, o sea una situación absolutamente injusta (Gini de 0,44).

Visto de otra manera, en 2006, en Cobija, a cada punto de esfuerzo fiscal (0.1% medido sobre el consumo de los habitantes) correspondieron Bs17.295 de gasto municipal (restando sólo salud y educación) mientras que en Santa Cruz de la Sierra sólo pudo alcanzar a Bs4.693, en El Alto a Bs4.203, en La Paz a Bs3.779 y en Oruro a Bs3.525.

¿Qué es lo que estamos proponiendo? la idea es tender a igualar a un mínimo este esfuerzo (por ejemplo Bs5.000) y no se trata de bajar a los que reciben por encima del mínimo establecido, pero si de subir a los que están por debajo.

**PROVISIÓN DE BIENES TERRITORIALES MUNICIPALES por cada 0,1% de Esfuerzo Fiscal Municipal, por Municipios, En Bolivianos por Habitante, Año 2006**



Fuente: Finot, Zapata 2008

Aquí hicimos un ejercicio con el RC-IVA. Si fuera departamental cada habitante de Pando estaría recibiendo más de Bs30.000 por cada 1% de RC-IVA, Tarija Bs14.000 y Santa Cruz Bs300. Estamos partiendo de una situación sumamente inequitativa y la idea es tender a igualar a los que están más abajo, sobre todo Santa Cruz y La Paz.

De otra parte, para competencias concurrentes, financiamiento concurrente. La gestión de educación y salud, que son bienes sociales, competencias concurrentes deben tener financiamiento concurrente ¿para qué? para un nuevo sistema de transferencias de transferencias sociales. ¿Cómo? aquí me inspiro en Brasil donde tanto municipios como departamentos destinan obligatoriamente un porcentaje de sus recursos propios (recaudaciones más sus transferencias de libre disponibilidad) a educación (25%), otro porcentaje a salud (12% y 15%, respectivamente). Si quieren gastar más en salud bienvenido!, quieren gastar más en educación, perfecto! Puede ser su ventaja competitiva, pero hay que establecer una obligación y aporte mínimo para estos sectores.



Otra vez, no se trataría de bajar los niveles relativamente altos (en realidad, bajos respecto a lo deseable) sino de aumentar prioritariamente los niveles de los que se encuentren por debajo de mínimos.

Terminando, paso a las conclusiones. Nuestra pregunta sobre viabilizar el desarrollo económico territorial en condiciones de eficiencia, igualdad de derechos depende primordialmente de transferir una base impositiva importante a los departamentos, a las autonomías departamentales y transformar los sistemas de transferencias en el sentido indicado. Se están haciendo buenos cambios. Reduiremos estas tremendas desigualdades en la medida de la celeridad en que sea posible avanzar hacia la igualdad de condiciones planteada, o sea la velocidad ya es un factor político.

La extrema dependencia de ingresos subnacionales respecto a precios de recursos naturales internacionales compromete el equilibrio fiscal y lo compromete ahora. Hoy los precios de las materias primas han bajado por la crisis económica aunque el petróleo se mantiene alto pero se esta situación se puede revertir. Es posible que se nos haya acabado el recreo, si disminuyen los ingresos por recursos naturales vamos a tener serios problemas. Por eso es importante actuar ahora, todavía se puede, que tenemos un gobierno que goza de amplio respaldo. Es difícil pero se puede. El pacto fiscal es urgente, ya no es solo un planteamiento o un buen deseo. Hay que hacerlo ya!

Entonces, algunas ideas para el pacto fiscal: transferir el impuesto sobre ingresos u otros similares a las autonomías departamentales, pero para que esto sea viable hay que modelar bien, para darles la opción. Algunos van a decir que el IDH es un derecho adquirido, entonces el nuevo impuesto tiene que ser atractivo para que la mayoría de los departamentos lo acepten. Una segunda idea, que el principio para hacer las transferencias sea garantizar derechos, en primer lugar los derechos a la educación salud y al agua potable. Para hacer el pacto fiscal, comprometámonos a que todo boliviano, viva en Pando en Oruro, Potosí en el departamento más pobre o en Tarija o Santa Cruz que son los más desfavorecidos junto con La Paz, le garanticemos un mismo nivel mínimo y haber ¿hasta dónde llega la generosidad? porque cuanto más generosos seamos, más rápido se van a reducir las brechas. Y el otro derecho, derecho a tener un igual nivel de provisión de bienes territoriales por un igual esfuerzo fiscal excepto con una ventaja relativa temporal por recursos naturales, con una autonomía

para definir alícuotas dentro de límites y que las transferencias sean proporcionales al esfuerzo fiscal ponderadas por carencia, densidad etc. Estamos hablando de igual nivel de provisión, no de dinero. En algunos lugares se necesita más dinero hay más carencias, hay más o menos gente y menos extensión todo esto se lo puede hacer y modelar para hacer pruebas y negociar.

Finalmente, tender gradualmente a igualar derechos, que haya ese compromiso, que ese sea el objetivo, que en algún momento sean iguales -lo más posible- estos derechos, a partir de las poblaciones más desfavorecidas. Comprometámonos a eso, a ir reduciendo las tremendas desigualdades. Entonces amigos esto es todo. Gracias.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# LOS PARQUES CIENTÍFICOS Y TECNOLÓGICOS

---

El riesgo de convertirlos en un instrumento ineficaz

**Juan Ramón Cuadrado Roura\***

\* Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá y Director del Instituto de Análisis Económico y Social. Experto y asesor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Gobierno de España, Comisión Europea y distintas administraciones y gobiernos regionales. Su libro más reciente es “Regional Policy, Economic Growth and Convergence” publicada por la editorial Springer-Verlag, texto del cual fue editor y coautor.

## Los parques científicos y tecnológicos

Buenas tardes, voy a tratar de ser breve. Esta mesa debe tratar dos o tres instrumentos de política de desarrollo. Uno son los parques tecnológicos y científicos, otro las agencias del desarrollo pero hay otros. El primero (los parques), se utiliza en muchos países como instrumento de promoción y desarrollo regional y me limitare a ello.

Los parques científicos y tecnológicos son proyectos, generalmente asociados a un espacio. Parque quiere decir una expansión física y hay parques científicos estrictamente y parques tecnológicos. Para que ustedes tengan alguna idea de lo que es este instrumento, se puede decir que en los parques se mantienen relaciones formales en las que participan normalmente centros académicos o universitarios pero junto a empresas que se sitúan en esa zona, las cuales se benefician del hecho de formar un conglomerado o por lo menos proximidad y las economías que puedan surgir de las relaciones entre todas las empresas que se van instalando en ese territorio, que normalmente está a cargo de un organismo estable de gestión. Se diseñan para alentar la formación y el crecimiento de empresas basadas en el conocimiento y de otras organizaciones de alto valor agregado.

Sin embargo, hay una diferencia entre los parques que se llaman científicos de los parques tecnológicos. Los primeros, un ejemplo es el de Tsukuba en Japón, son concentraciones de científicos, de centros de investigación muy variados pero que se benefician, se inyectan unos a otros externalidades por el hecho de asociarse, colocarse en un lugar físico importante. Estos tienen siempre un carácter mucho menos empresarial porque están más dedicados a la investigación. Tuve la ocasión de estar en Tsukuba y les puedo decir que me quede absolutamente alucinado porque entendí el por qué Japón lidera el progreso tecnológico. Había centros de investigación dedicados a combatir los incendios forestales hasta los que abordan temas relacionados con la química fina, los nuevos materiales, el tema energético. Era una concentración de más de 100.000 personas trabajando en un área bastante amplia fuera de la universidad, fuera también de otros organismos gubernamentales pero en todo caso constituyendo un centro en la que las neuronas de mucha gente se concentraban para producir nuevos productos nuevas ideas, para contrastar teorías etc.



Los parques tecnológicos son -aunque aquí los tratemos conjuntamente- son bastante distintos, son mucho más pragmáticos. Un parque tecnológico es siempre un lugar geográfico en el que las autoridades deciden que van a tratar de incentivar que se instalen empresas que tengan un desarrollo tecnológico importante o que lo van a hacer en el próximo futuro. Por ejemplo, empresas del sector de telecomunicaciones, informática, pero también firmas de la industria alimentaria, los conservantes etc., todo aquello que tiene alta tecnología. Esas son las empresas que se intentan atraer hacia esos lugares.

Ejemplos de parques tecnológicos hay bastantes y hay un gran número de ellos. Les cito aquí dos que conozco bien el de Niza que fue uno de los pioneros en el sur de Francia y desde luego es un parque que ha tenido un éxito notable con más de 25 años funcionando; el de Málaga en España que ha funcionado bastante bien y ha logrado concentrar un conjunto de empresas y de sucursales de grandes empresas que están trabajando conjuntamente en temas de desarrollo tecnológico.

Bueno ¿cuál es la lógica de poner en marcha un parque científico tecnológico? si ahora nos preguntáramos el por qué Bolivia no tiene ningún parque tecnológico. Hay algunas ideas que pueden subrayar la necesidad o la conveniencia de montar un parque tecnológico. Si algo parecido funciona bien en otras latitudes ¿por qué dejar que pase o no funcione en Bolivia? Si funciona bien en Stanford, Cambridge, Maracaibo, Medellín, Recife o en Zacatecas, México ¿por qué no trasladar la misma idea y aplicarla en otro contexto? En este tema de los parques tecnológicos debo advertir que en muchas cosas de política económica hay un componente de moda, sucede con la palabra *clusters* o los “distintos industriales”, etc., y cuanto antes se la conoce mejor, porque si no parece que uno se quedó rezagado en la dirección que se mueven las ideas en el tema de desarrollo regional.

Retomemos, ¿tiene fundamentos sólidos esta idea de los parques? creo que sí y les voy a decir cuáles son los fundamentos. En primer lugar hay un sentido fundamental: el progreso tecnológico, que es muy importante y es clave en el desarrollo regional. Cualquier modelo de crecimiento regional de cualquier región nos dice que no hay que limitarse a promover todo tipo de industrias sino hay que ver los tipos de industria, promoviendo con preferencia la industria que tenga una tecnología lo más avanzada posible. El progreso tecnológico e institucionalmente, los planes para

promover la tecnología, promover la investigación aplicada etc., van muy ligados a la idea de un parque tecnológico.

La segunda razón para la puesta en marcha de un parque es que con este tipo de instrumento se puede impulsar la creación y el desarrollo de empresas tecnológicas lo cual es positivo porque estamos impulsando no empresas tradicionales sino empresas que se mueven en el contexto mundial mucho mejor o mucha más próximas a lo que se está llevando a cabo. Por último, agrupar empresas y crear sinergias y economías de aglomeración, tiene sentido; entonces, se invita y se facilita la instalación de las empresas dentro del parque tecnológico con sus instalaciones, sus desagües sus suministros básicos etc., y se les ofrece a un precio razonable con unos incentivos para instalarse.

Lograr la aglomeración de empresa en un mismo lugar o territorio que aunque no sean de las mismas ramas productivas, es importante ya que hay muchas cuestiones ingenieriles muchas cuestiones técnicas, incluso de marketing que pueden ser comunes a las empresas que se instalan. En tanto hay un criterio selectivo para que en ese territorio se aglomeren y se instalen empresas con una tecnología más o menos avanzada y mejor aún si estos hacen conexión con alguna universidad que tenga la posibilidad de ofrecer servicios. Hay buenos investigadores en las universidades en las facultades de química ingeniería o de biología que pueden trabajar simultáneamente y de manera conjunta con las empresas localizadas en el parque.

En el caso de los parques científicos, hago un paréntesis porque me parece que colocar un parque científico es algo mucho más serio, su desarrollo es mucho más exigente. Técnica y formalmente se trata de concentrar la investigación que se realiza en gran parte del país en un determinado punto. Puede ser positivo por las economías externas, por los incentivos para los que están ahí trabajando, pero es también un esfuerzo muy importante con pocos ejemplos exitosos. Así como un parque tecnológico puede funcionar 3 o 4 años hasta ser exitoso, un parque científico tarda bastante más en tenerlo y la continuidad es fundamental. Hay varios ejemplos en los cuales la continuidad no se ha producido, donde han venido políticos y han dicho que “esto no me gusta, esto no está funcionando, vamos a desmantelarlo” y en ese caso se ha perdido todos esos años de esfuerzo.

## De la 'teoría' a la praxis

Pasemos de las ideas teóricas a la praxis ¿cómo ponerlo en práctica? Si vamos a utilizar un parque tecnológico como un instrumento de la política de desarrollo regional hay que ver la teoría de la bicicleta que quiere decir que un sistema funciona con dos ruedas y pedaleando por su puesto, en una encontramos a la estrategia de desarrollo y en la otra rueda las instituciones adecuadas. Estas instituciones son las que generalmente pedalean y las dos tienen que estar equilibradas; tiene que haber una estrategia; es decir, saber hacia dónde queremos ir con el desarrollo de una determinada región o territorio y con qué instituciones vamos a poder contar. No obstante, a veces encontramos tres tipos de bicicletas con diferentes problemas.

En el primer caso (una bicicleta con ruedas de diferentes tamaños), el problema es que los políticos y la gente que empezó a pensar en un desarrollo consiguió una estrategia maravillosa con un volumen espléndido de ideas, las difundió e incluso fue capaz de inaugurarlas; es decir la rueda delantera está sobredimensionada mientras que la rueda trasera, que es la que da la fuerza, está infra-dimensionada. El segundo caso (bicicleta con ruedas cuadradas) es mucho peor; las ruedas son cuadradas y todos sabemos que esta bicicleta no avanzará, dará tumbos y caerá. La tercera opción, es un poco más lamentable, es una bicicleta sin ruedas; no tiene ni estrategia ni instituciones. En la práctica, con frecuencia nos encontramos con estas situaciones; es decir, encontramos parques tecnológicos con estrategias demasiado ambiciosas y unas instituciones locales inadecuadas. Por qué digo instituciones locales, porque un parque tecnológico casi nunca es algo pueda decidir llevar acabo el estado directamente, tienen que ser las autoridades locales, las fuerzas locales, las cámara de comercio, las asociaciones de empresarios, la universidad quienes tomen la iniciativa. Debe haber una plataforma institucional local que desarrolle un parque tecnológico.

En muchos casos nos encontramos con políticas que se copian sin más. Es decir, "he visto un parque tecnológico en Brasil, vamos a preguntarles como lo han hecho y vamos a hacer lo mismo pero en Santa Cruz". No hay una adaptación previa a las condiciones locales que es muy importante. No es suficiente trasladar una idea que se ha gestado en un determinado sitio, sino existe la necesidad de adecuarla a las condiciones que tiene un determinado territorio porque si no tiene buenas telecomunicaciones pues va tener un problema; si no tiene una mano de obra

cualificada va ser difícil que una empresa tecnológica importante se instale ahí etc. etc. Por tanto, hay una necesidad de cumplir condiciones necesarias. En muchos casos, las políticas son más fáciles de concebir que las instituciones.

Me parece que ya hemos hablado bastante de lo importante de que las instituciones funcionen y se desarrollen y ayuden a desarrollar. La economía no funciona sola. Entonces, ¿qué pasa con algunas instituciones que -en algunos casos que yo he podido seguir- priorizan objetivos individuales o políticos y no los colectivos? No se trata de hacer esto porque es importante, porque hay que hacer algo en esa región y por tanto vamos a hacer cuanto antes un parque tecnológico. A veces los parques tecnológicos se asemejan a la “búsqueda de rentas” ya que ofrece territorios, incentivos y condiciones de apoyo, por lo que hay un peligro en que algunas empresas desean instalarse para lograr esas rentas, esos beneficios. Eso sería fatal para el propio parque. Otra vez, no se trata de inaugurar un parque, se trata de que eso tenga continuidad y que funcione. Para eso, hace falta estudiar bien que impactos positivos o negativos va a tener y cuáles son los requerimientos imprescindibles para el éxito. Uno de ellos puede ser contar con una base de emprendedores o de empresas que puedan arrancar con el parque.

## **Los parques científicos y tecnológicos en América Latina**

Los parques científicos y tecnológicos en América Latina son un buen ejemplo de que no siempre este instrumento –ya que es un buen instrumento,- se convierta en exitoso, hay éxitos relativos. En 1990, no había parques de este tipo en América latina pero se han multiplicado enormemente durante los últimos 20 años. Me baso en un estudio para el BID (2012) que indica que en los últimos 20 años se han creado 58 parques y hoy en día son operativos. Además, hay 45 en construcción y hay 36 en estudio. Si ustedes calculan el número de parques, no sé si tenemos empresas para llenar tantos parques; pero en todo caso, esto es lo que hay.

Pocos países de América latina han quedado fuera de esta moda. Como ven ustedes hay varios países que tienen un montón de parques tecnológicos, bastantes de ellos no funcionan regularmente. Los dos países donde hay más concentración de parques tecnológicos son México y Brasil. ¿Dónde están localizados? En el caso de Brasil, están en la zona noreste y sureste; en el caso de México hay una cierta dispersión alrededor

de Distrito Federal, el Estado de México, Guadalajara pero también más al norte, cerca de la frontera con Estados Unidos. Hay también experiencias de parques en Argentina y que están concentrados en el área de Buenos Aires, en Santa Fe, Rosario y otro en proceso de instalación en San Luis. En el caso de Colombia, se localizan mayormente entre Medellín y Bogotá. Y en el caso de Venezuela hay también lugares donde hay algunos parques (Ver anexo).

**Parques científico-tecnológicos en Brasil y México**



**Balance y algunas posibles recomendaciones**

Si hay tantos parques, uno podría hacer un balance y el trabajo del BID presenta precisamente un balance de los resultados que son interesantes de revisar.

Yo señalaría que realizar un balance parte de responder la siguiente pregunta ¿cuales son los límites y exigencias para la puesta en marcha de un parque científico-tecnológico? Pensemos que es una buena idea su instalación, que podría ser algo aplicable para el desarrollo de algunos departamentos en Bolivia, pero pensemos también que hay unas exigencias que sería bueno considerar antes lanzar siquiera el compromiso de llevarlo a cabo. ¿Y cuales son? en el caso de un parque científico, las

condiciones son muy muy exigentes. Tengan en cuenta que no hablamos de hacer un ensayo modesto de avance tecnológico sino de concentración de cerebros y de esfuerzo científico para promover nuevas ideas etc., y ahí hay que contar con una base universitaria y de centros técnicos que ya existan en el país. Si no es así, es imposible que un parque científico lo cree. Solo 11 universidades latino americanas están dentro de las 500 mejores del mundo. Esto ya nos está diciendo no que no se pueda hacer, porque hay ejemplos de este tipo de parques de este tipo en curso que yo creo que funcionará en Brasil pero también en México, pero yo no aconsejaría arrancar con los parques científicos.

En el caso de los parques tecnológicos hay varias exigencias que son importantes. La primera, si hay una ausencia de masa crítica de empresas innovadoras, el parque nunca arrancará; la segunda, la capacidad de atracción para las inversiones internacionales, para que alguna de los grandes grupos internacionales se instalen en ese parque.

Tercero, la débil o el insuficiente nivel de las instituciones locales; hablamos de la importancia que tiene hoy en el desarrollo social el capital social, que existan redes de cooperación, que la gente tenga iniciativas y existan instituciones que agrupan estas personas; las cámaras de comercio puede ser un ejemplo pero las agrupaciones de empresarios bien sea agrarios o bien sea agroindustriales, las instituciones públicas y políticas en qué medida están conectadas hacia abajo; la institución universitaria que vaya a acompañar a esta creación. Entonces hay empezar creando y fortaleciendo las instituciones locales.

Cuarto, la desconexión o inexistencia de sistemas locales de innovación. A veces antes que pensar en un parque tecnológico hay que pensar en cómo incentivar, por ejemplo en Santa Cruz, la industria agro-alimentaria que demande investigación y tecnología, nuevas formas de producir, nuevos productos, que sean competitivos a nivel internacional y cuando estas empresas sean existan, es el momento para constituir un parque tecnológico. Algunos piensan que crear un *Silicon Valley* es posible, pero no saben que se tardó casi 40 años para ser lo que es; además, no hubo detrás ninguna decisión política, fue poco a poco gestándose y por supuesto que tuvo apoyo político, apoyo financiero. *Silicon Valley* no es un parque tecnológico promovido por la

autoridad, estoy hablando de parques tecnológicos que se promuevan en un determinado lugar.

Las consecuencias de estas exigencias es que solo algunos parques tecnológicos de los citados en América Latina están cerca de conseguir los objetivos previstos o ya los consiguieron. Algunos ejemplos exitosos: Campinas, Porto-alegre o Florianópolis en Brasil y Monterey en México. La mayoría o bastantes parques se han convertido en parques industriales o de negocios donde se instalaron empresas de todo tipo, donde no hay sinergias entre las empresas y ni si quiera se han creado “incubadoras de empresas” donde tengan acogida pequeñas iniciativas, se les ayude para que vayan creciendo como a un sietemesino. En definitiva en muchos parques se instaron empresas con baja intensidad tecnológica, con bajos niveles de empleo o con una desconexión con las universidades.

Bueno ¿cuáles las causas ultimas de éxito de un parque tecnológico? Primero, las causas últimas de la falta de éxito han sido que las instituciones son ineficientes. Si no hay capital social, si no hay instituciones locales dispuestas a cooperar a animar y a participar, una iniciativa del Estado no es suficiente y acaba muriendo. Segundo, diagnósticos a veces pocos realistas o poco serios han determinado de algunas iniciativas no funcionen. Resulta poco realista convertir a Santa Cruz o Cochabamba en el centro tecnológico de América del Sur. Miren lo habrán soñado no pero no suena que esto sea posible en el corto plazo. Por tanto, los proyectos deben ser realistas y no muy ambiciosos. Tampoco se deben dar prioridad a objetivos individuales por cuyo capricho quiere pasar a la historia. Una cuestión tan seria y costosa en esfuerzos, costosa financieramente no puede nacer de objetivos individuales de los políticos ni en la proximidad de elecciones. Además, un parque tecnológico tiene economías o costos de oportunidad, todos los que son economistas sabemos lo que son. Los economistas tienen que ser los “racionalizadores de las decisiones de política económica”, con esta idea de los costos de oportunidad, de la relación coste-beneficio. Por supuesto que hay que diseñar simultáneamente al parque una red de apoyo a la innovación y no sería un buen parque si no estuviera vinculado a las industrias locales, por lo menos a aquellas y aquellos productos que más cerca están de lo que la iniciativa quiere llevar adelante.

¿Qué parecería entonces lo más adecuado para pensar en montar un parque tecnológico? Primero diseñar unas ideas que estén bien ajustadas a las condiciones locales e internacionales, establecer un plan estratégico del departamento; la economía es muy tozuda, la economía no obedece a los mandatos del político ni a órdenes militares, la economía es la economía, es resistente a las ideas mal trabajadas y seguir lo que aconsejan las mejores experiencias puede ser una buena. Ver que experiencias han tenido éxito, visitando estas experiencias, ver efectivamente si vamos a ser capaces de hacer o repetir o replicar lo mismo en el lugar que nos han dado. Lo cual puede conseguirse a través de un buen enfoque en la construcción de las instituciones. Sin las instituciones que deben de apoyar para que esto funcione o si no existen, es muy difícil crearlas de la nada. Es decir, si una sociedad de un determinado territorio, dentro de un país cualquiera de América Latina tiene instituciones débiles, es muy difícil reforzarlas o crearlas de nuevo para que funcionen inmediatamente, tienen que cuajar enraizarse, etc., etc. Caso contrario, el parque tecnológico puede convertirse -existe el riesgo- en un despilfarro de recursos, marginando otras opciones. Con esto termino esta intervención. Gracias



## ANEXO

### Número, dimensión e iniciativa de los PCT en los países incluidos en el estudio

	PCT			Dimensión	Iniciativa de los parques
	Operativos	En proceso de implantación	En proyecto		
<b>Brasil</b>	22	31	11	Variable, desde parques con más de un centenar de empresas y más de 3.000 trabajadores, a parques con menos de 1 ha. y menos de una decena de empresas.	Fundamentalmente pública y a nivel federal, pero con una alta participación de los gobiernos estatales.
<b>México</b>	21	7	7	Variable, desde un parque que aspira a cubrir más de 4.000 has. a parques localizados en un único edificio y con menos de cinco empresas.	Mixta. Iniciativa privada, gobiernos estatales, gobierno federal y la academia.
<b>Argentina</b>	5	1	1	Relativamente pequeños.	Más dependientes del sector privado que del público.
<b>Colombia</b>	5	2	3	Relativamente pequeños.	Programa nacional para el desarrollo de parques, aunque con escaso seguimiento. Dos parques operativos fuera del programa nacional.
<b>Venezuela</b>	4	1	1	Parques pequeños o medianos. Alguno multisede.	Fundamentalmente dependientes del sector público.
<b>Chile</b>	2	2	2	Relativamente pequeños.	Más dependientes del sector privado. Papel preponderante de universidades.
<b>Uruguay</b>	1	1	1	Relativamente pequeños.	Mayor balance entre iniciativa pública y privada.
<b>Perú</b>	0	0	7	Planes para parques de tamaño intermedio.	Fundamentalmente iniciativa pública, con vínculo a universidades.

Fuente: Los parques científicos y tecnológicos en América Latina: Un análisis de la situación actual / Andrés Rodríguez-Pose

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# CENTRALIZACIÓN vs. DESCENTRALIZACIÓN

---

**Jean-Paul Faguet\***

Doctor en Economía por la London School of Economics and Political Science. Profesor de Economía Política del Desarrollo en LSE y Director del programa de Gestión del Desarrollo y Initiative for Policy Dialogue, Columbia University. Estuvo vinculado al Banco Mundial en La Paz en áreas de salud, educación, desarrollo y medio ambiente. Su más reciente publicación “Governance from Below: Decentralization and Popular Democracy in Bolivia” publicado con: University of Michigan Press fue galardonada con el premio Mackenzie del Political Studies Association (UK) de 2012.

## Centralización vs. Descentralización

Autoridades del Banco Central de Bolivia y de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno. Señoras y señores, gracias por esta invitación y por su concurrencia. Vamos a comenzar con algunas consideraciones teóricas sobre la centralización y la descentralización, pasando de la teoría clásica a la teoría del federalismo fiscal de segunda generación. Luego vamos a ver algunos hechos estilizados de la descentralización boliviana ya que permite probar empíricamente diferentes argumentos teóricos sobre el tema. Hay que señalar que Bolivia pasó de ser un país altamente centralizado a ser un país relativamente descentralizado respecto a países de la región y del mundo; de esos dos regímenes fiscales hay mucha evidencia empírica. Luego, para entender el actual régimen, vamos a ir hacia abajo y vamos a analizar dos gobiernos locales que representan los extremos de desempeño bueno o malo, uno del oriente (Charagua) y el otro del occidente del país (Viacha). Voy a proponer una teoría de la gobernanza local que luego probaré cuantitativamente (regresiones específicas), para después revisar la situación actual del desempeño de los municipios estudiados y finalmente, concluir.

## Ventajas y desventajas

Según la teoría fiscal, **la centralización** ofrece algunas ventajas. Primero, eficiencia en la producción de algunos bienes públicos debido a las economías de escala que son captadas a nivel central y no a nivel municipal; por ejemplo, la fabricación de automóviles, de guantes, de pelotas de fútbol, a gran escala permite reducir sus costos. En segundo lugar, garantiza mejor calidad en la toma de decisiones públicas, un argumento político-administrativo; en cualquier país del mundo donde la capital es una ciudad grande, sofisticada, con buenas universidades, etc., pensemos en Buenos Aires, París o Londres, el capital humano más calificado va a estar en la capital y no en todos los municipios; entonces, organizar los servicios públicos a nivel central garantiza una mejor calidad en la toma de decisiones.

Tercero, la centralización disminuye la corrupción y la malversación de fondos públicos que es un argumento netamente de la economía pública que dice que los intereses locales son grandes comparados con el gobierno local pero pequeños comparados con el gobierno nacional. Piensen en el terrateniente, el dueño de la fábrica o una persona localmente importante por cualquier motivo, puede ser grande

comparado con el alcalde pero comparados con el presidente son 'chiquitos'. O sea si descentralizamos se abre la perspectiva a la "captura" de ese gobierno local y de los fondos locales por intereses particulares que se hace más difícil a nivel nacional. Cuarto, disminuye la captura del poder público por élites, que está asociado a lo anteriormente señalado. Quinto, control de déficits fiscales, y por tanto la promoción de la estabilidad macroeconómica. Si los gobiernos subnacionales, pueden ser provinciales como en Argentina o municipales como en Bolivia o Colombia, tienen capacidad de gasto y de endeudamiento; hay el peligro de que a través de un mecanismo político el gobierno nacional tenga que rescatar a estos gobiernos. Esta dinámica fue la causa del *crash* argentino el 2001, la paridad del peso con el dólar fue parte del problema, pero fue el rescate del centro lo que causó déficits importantes. En Colombia hubo una dinámica similar en que el estado tuvo que rescatar a municipios porque gastaban más de lo que recaudaban y se sobreendeudaban. La centralización controla esto.

La **descentralización** tiene argumentos teóricos a favor muy fuertes. En primer lugar, mejor información sobre necesidades locales lo que permite que autoridades locales con presencia física en los municipios y elegidas democráticamente puedan responder más fácilmente y con más urgencia a las necesidades locales respecto a autoridades o representantes oficiales que operan en un régimen centralizado; es decir aunque el ministerio de educación tenga una persona en Santa Cruz, por más que esta persona esté en el lugar, él va a responder a sus superiores que están en La Paz; él no responde a los votantes, es parte de una administración centralizada, entonces sus incentivos corren para arriba y no para abajo. La descentralización cambia esto fundamentalmente. Es el argumento más fuerte a favor de la descentralización, cambia los incentivos a los funcionarios públicos que para ser reelegidos tienen que responder ante las necesidades de sus votantes. En segundo lugar, aumenta la voz y participación ciudadanas, si el gobierno local está físicamente presente y tiene recursos, entonces la gente puede demandar y manifestar sus necesidades. Tercero, mejora la rendición de cuentas ("*accountability*") gubernamental porque el pueblo al elegir sus autoridades tiene más incentivos para controlar socialmente a las acciones y decisiones del municipio, entonces crea una dinámica local favorable y positiva. Estos tres argumentos van ligados y permiten profundizar la democracia que es el cuarto argumento.

Quinto, fortalece las libertades individuales, que es un argumento constitucionalista, de la ciencia política que dice que si dividimos el poder de un país entre muchas autoridades independientes elegidas localmente, entonces hay menos peligro de gobiernos tiránicos. La tiranía es sustentada y de alguna forma promovida por gobiernos altamente centralizados. Al contrario, los gobiernos descentralizados distribuyen el poder entre diferentes personas que tendrían que cooperar y coordinar sus acciones para conformar una tiranía, lo que es menos probable, contribuyendo así al fortalecimiento de las libertades individuales. Sexto, mejora el desempeño económico que es un argumento empíricamente difícil de comprobar, pero si lo anterior se cumple, se espera que el gobierno sea eficiente y de respuesta a las necesidades locales, por tanto el Estado responderá mejor y a largo plazo –un efecto de segundo orden- el crecimiento debiera mejorar.

Séptimo, aumenta la estabilidad de las políticas públicas que es otra versión del quinto o sexto argumento que dependen del mismo mecanismo; es decir, la descentralización divide poderes y facultades que requieren elevada coordinación y consensos para realizar cambios en las políticas, lo que es poco probable. Octavo, reducción de la burocracia que parece contra intuitivo a la tendencia de crear más empleos públicos, pero la percepción para el usuario es la reducción de la burocracia (las oficinas públicas responden más ágilmente) porque ya no es necesario ir a La Paz. Noveno, reduce el gasto público pero el argumento en términos de costos unitarios de inversión y gasto que tenderán a ser más bajos en municipios pequeños respecto a las grandes ciudades. Por último, se dice que la descentralización reduce tensiones políticas y el riesgo de guerra. Por ejemplo, en Reino Unido la devolución de poderes permitió reducir el conflicto con Irlanda del Norte.

Según la **teoría clásica** la descentralización sólo tendría efectos de segundo orden sobre el crecimiento económico. Es decir, la descentralización no afectaría directamente el crecimiento económico sino lo haría a través de gobiernos más eficientes y/o eficaces, servicios públicos que respondan mejor a las necesidades reales y por inversión pública más productiva y de calidad.

La teoría del federalismo fiscal de segunda generación (Weingast, 2012) propone que la descentralización puede limitar el poder del gobierno creando autoridades independientes que defiendan sus potestades. De esta manera se satisface la

“condición limítrofe del desarrollo”, es decir, que el poder de los gobiernos contra su sociedad debe ser limitado para que la economía y la sociedad progresen. ¿Por qué? Porque en países donde el gobierno tiene la capacidad de nacionalizar, expropiar o usurpar los bienes o la riqueza de la sociedad, tomar algo que no es suyo y retenerlo (exceso de poder), se desincentiva la inversión privada. Entonces, la condición limítrofe dice que el gobierno tiene que limitar sus poderes para que una sociedad progrese y se evidencia a partir de hechos estilizados en países de Europa y Estados Unidos de Norteamérica donde los gobiernos tienen fuertes controles institucionales, mientras que es difícil en países de África donde el presidente “hace lo que quiere”. El mismo argumento se aplica en controles y garantías de derechos humanos y políticos.

Entonces la descentralización puede ayudar a que países en desarrollo establezcan “regímenes de acceso abierto”, que sean condición *sine qua non* para el desarrollo y la libertad; esta es una característica clave de sociedades desarrolladas. En muchos países en desarrollo hay “regímenes de acceso cerrado” donde sólo los intereses de las personas y empresas favorecidas por el gobierno tienen acceso a mercados, financiamiento (crédito) y protección y garantías legales. Por eso también surge la economía informal que no tiene acceso al sistema jurídico para defender sus bienes, hacer reclamos, etc. Entonces todo país que se ha desarrollado, es debido a la creación de regímenes de acceso abierto donde cualquiera puede conformar una corporación. La descentralización ayuda a conformar una sociedad de leyes y no de hombres.

Esta teoría es importante y provocadora pero muy difícilmente se puede probar empíricamente. Entonces, les propongo concentrarnos en el mecanismo clásico que es la rendición de cuentas y la responsabilidad de los gobiernos locales.

## **Hechos estilizados de la descentralización en Bolivia.**

Se identifican cuatro hechos. Primero, **la inversión pública pasó de producción económica e infraestructura a formación de capital humano y servicios básicos**. El gobierno central antes invertía en caminos, transporte e hidrocarburos y casi nada en educación, muy poco en agua y saneamiento y salud. Los municipios después de 1994 (Ley de Participación Popular, LPP) dieron un viraje en la asignación de recursos públicos, destinando más a la formación de capital humano y servicios básicos.

Segundo, esto **no fue impulsado por las grandes ciudades sino fueron los municipios más pequeños, alejados, olvidados y pobres**. El estado no respondía a las necesidades y apenas había invertido algo en 15% de los municipios durante los últimos siete años antes de 1994. Un país que busca desarrollo no debe invertir cero en educación. La descentralización cambió eso de forma radical en Bolivia.

Un tercer hecho se refiere a **la mejora de la equidad espacial impulsado por el criterio de transferencias per cápita que permitió que municipios pequeños y pobres reciban recursos**. La LPP estableció que las transferencias se realicen bajo el criterio per cápita y permitió que los municipios del país (con excepción de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba) incrementen sus recursos que también se reflejó como porcentaje de los ingresos del gobierno de 14% (1993) a 73% (1995). Cuarto, **la inversión local responde mucho más a las necesidades locales que la inversión central anterior**. La información muestra que cuando la responsabilidad para la inversión pública pasa del estado central a los gobiernos subnacionales hay mucha más atención a las necesidades objetivas; es decir, donde se tiene más necesidades en salud, se invierte más en salud; dónde hay más analfabetismo, se invierte más en educación.

¿Cómo se logró esto? ¿cómo explicamos el accionar de los municipios sobre todo los más alejados y pobres para crear esos cambios tan importantes a nivel nacional? Después de 15 años de investigación sobre este tema y en Bolivia para entender la descentralización me convencí que hay que analizar la “gobernanza local desde abajo”. Muchos estudios de descentralización lo han enfocado desde arriba, han utilizado una conceptualización confusa y por tanto, lo han abordado de forma centralizada: cuál es el régimen de transferencias, las reglas, etc. Para entender bien la descentralización hay que entender la gobernanza desde abajo, ir a las raíces, entender qué pasó a nivel municipal, luego agregar para arriba para llegar a lo nacional. Entonces los quiero llevar a dos extremos -no geográficos- sino en gestión pública, los extremos que he podido encontrar.

## **Gobiernos locales en los extremos**

En el mapa de Bolivia identificamos dónde queda Viacha y Charagua. Este último está entre los mejores municipios en el país. Viacha era uno de los municipios de más bajo desempeño.

Si uno piensa en la teoría de administración pública clásica uno pensaría que un municipio –Viacha- que está cerca de La Paz, que se conecta fácilmente con esta economía, que participa del mismo mercado laboral de tal forma que uno puede contratar buenos arquitectos o ingenieros de La Paz, realice una buena gestión pública. Además, Viacha es una población industrial, tiene una fábrica de cemento y tenía una embotelladora de cerveza. Comparando con Charagua que es el municipio más grande de Latinoamérica con 72.000 km<sup>2</sup>, más grande que Bélgica (dos veces), Holanda y Costa Rica. Imagínense hacer gestión con pocos recursos y afrontar dificultades para visitar las comunidades; cuando llueve, el alcalde no podía llegar más allá del Izozog. Ahora ya hay camino que llega a Charagua pero antes era un viaje que sólo se hacía en época seca. Entonces, el acceso a los capitales humanos y empresas privadas era más difícil respecto a Viacha.

Uno pensaría que Viacha es un gobierno de alta calidad y Charagua de baja calidad por las condiciones más difíciles que enfrenta. Curiosamente ocurría lo contrario. En Viacha el gobierno local no respondía a la demanda local, era violento y corrupto. El alcalde sabotaba el *accountability* de forma sistemática y también la vigilancia pública. La evidencia se basa en más de cien entrevistas en profundidad a diversos actores de Viacha para constatar que esto era cierto.

## **Viacha**

En dos a tres años el gobierno local expandió su masa salarial en más de 100% sin mejorar la habilidad administrativa o técnica en ninguna forma en que se pueda medir u observar. El alcalde comenzó la construcción de un Coliseo que fue un elefante blanco. Hicieron un gran tobogán en el “Parque de las Américas” que se convirtió en basurero, sólo la inauguración fue pública. El alcantarillado explotó porque la tubería no abasteció y estuvo sin utilizarse por mucho tiempo. Este proyecto fue un negociado entre el alcalde y una empresa constructora que financiaba su campaña; cambiaron la tubería por una nueva pero con tubos de menor capacidad y calidad. Entonces las calles eran intransitables ya que se formaron grandes baches. Esa inversión se tuvo que repetir con otra empresa y el alcalde no enfrentó a la justicia sino después de varios años.



Oficiales públicos, concejales municipales, hasta el mismo jefe político (de la UCS) declararon que el alcalde era corrupto. Una auditoría de las cuentas municipales acusó al alcalde de malos manejos. Entonces hay mucha evidencia de que esto es cierto.

Entonces ¿cuáles son las causas de esta situación? Primero el alcalde corrupto y corruptor. Había gente que seguía su ejemplo en muchos niveles, desde los camioneros que exigían un pago por bajar material de construcción (cemento) para la edificación de escuelas; pero los mejores técnicos se iban o alejaban de una forma discreta. El concejo municipal era ineficaz y no sabía cuáles eran sus responsabilidades y esperaban que alguien les explique. El comité de vigilancia fue neutralizado, el alcalde despidió a sus miembros y puso uno nuevo, los sobornó con salarios, hasta entonces una práctica ilegal. Entonces había una falta de vigilancia política o social de las actividades municipales.

Estas causas próximas son insuficientes y sencillas. La recomendación sería elegir un buen alcalde. Pero existen causas más profundas de carácter económico, sistema de partidos políticos y la sociedad civil.

En Viacha había una empresa dominante políticamente. La Cervecería Boliviana Nacional (CBN) que actuó con mucha agresión para dominar el sistema de partidos políticos en una doble estrategia: capturar votos y promover la marca UCS/CBN con un slogan de “vote UCS y tome Paceña”. La cerveza aprovechaba su sistema de distribución, llegaba a los más recónditos caseríos del municipio que repartía el producto y la propaganda política. SOBOCE se había retraído de la política y de los hechos locales. El éxito de captar votos y ganar elecciones se explicaba porque financiaba a todos los partidos. Entonces el sistema de partidos políticos estaba totalmente dominado por la cerveza, socavaba y elegía a la competencia del candidato de la UCS.

En suma, había poca competencia política que eliminaba alternativas verdaderas. Ello posteriormente generó apatía política que se reflejó en la caída de la tasa de votación que contrastaba con lo que sucedía en el país. ¿Porque? Porque la gente veía que era inútil votar, una “pérdida de tiempo” si ganaba el mismo partido.

Por último, el capital social estaba dividido entre la ciudad “blanca”, el campo indígena, que a su vez estaba dividido en Machaqas (organización tradicional de

ayllus), y el resto que se organizaba por sindicatos. Se acusaban de traidores o retrógradas. Organizar algo civil para tratar de contrarrestar este accionar corrupto de la alcaldía fue muy difícil. Una falta general de confianza, violencia episódica y falta de acción colectiva caracterizaron a la situación de Viacha.

## Charagua

En **Charagua** el gobierno local en contraste a la expectativa *ex-ante* era participativo y responsable, liderado por organizaciones de gobierno fuertes que producían políticas públicas de alta calidad. En un municipio enorme se coordinaba. El alcalde salió primero en un *ranking* departamental. Los costos operativos se mantuvieron en 4%, de un presupuesto que había crecido 6.500% y se evidenció que estaban decididos a invertir lo máximo posible.

Las auditorías nacionales concurrían y la opinión pública era favorable hacia este gobierno. Si bien había discrepancia sobre decisiones particulares como los gastos en determinadas comunidades guaraníes, pero esas diferencias políticas son absolutamente válidas y normales. Nadie denunciaba malos manejos y corrupción. Entonces, las causas próximas de este buen desempeño son diametralmente opuestas al caso de Viacha: un alcalde honesto y trabajador; un concejo municipal representativo y responsable y un comité de vigilancia independiente y vigilante.

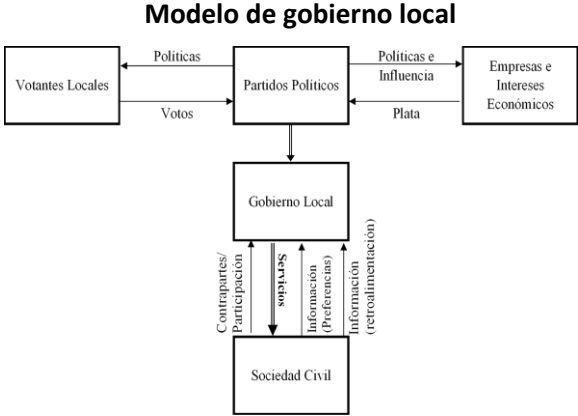
Las causas más profundas también contrastan con Viacha: la economía local era muy competitiva a pesar de ser más pobre y que los ganaderos, un grupo heterogéneo, tenían preferencias de centro-derecha. Esto permitió que el sistema político fuera competitivo y abierto a nuevos participantes. Esto se vio claramente con el éxito del MIR que en Charagua nunca había logrado el 6% de la votación y obtener siquiera un concejal municipal. Entonces el MIR llega y propone a la Asamblea del Pueblo Guarani (APG) que son mayoría (75% de la población) y dependía de ellos para tomar el poder y ejecutar los programas que requieran. Los guaraníes aceptaron la propuesta y sabiamente eligieron a un blanco que tenía la confianza de todos. Entonces ganaron la elección de forma inesperada. Esto se puede llamar “empresarialismo político” que obtuvo una representación más amplia, un nuevo entrante identifica nuevos líderes que no fueron serviles anteriormente y propone políticas que responden a la gente y esa gente vota por ellos.

Entonces, la sociedad civil estaba altamente estructurada y coherente con un alto “capital social”, sobre todo por la APG, que es una organización cívica independiente con raíces en las tradiciones guaraníes, que actuaba como defensor y autogobierno regional que tenía muy alta legitimidad y capacidad para movilizar los esfuerzos de las bases. El resultado, el municipio de Charagua tuvo un excelente desempeño en términos de gestión.

### Teorizando la gobernanza local

Les propongo una teoría que presenta un modelo de gobernanza local y que explica cómo funcionan los gobiernos cuando son responsables y hacen rendición de cuentas.

Veamos la estructura del gobierno. Primero, un gobierno local sale de una competencia política donde diferentes partidos van a una elección y unos ganan y otros no. Es la confluencia de dos cuasi-mercados. El primero es el minorista que van entre votantes locales y los políticos, estos les prometen políticas particulares y los votantes optan por una u otra opción. Pero la



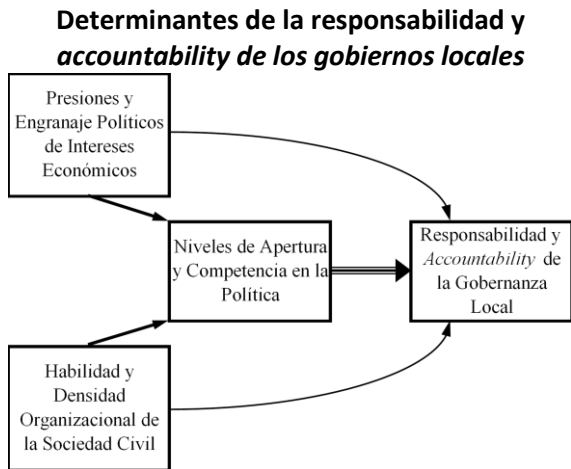
Fuente: Decentralization and Popular Democracy

actividad política requiere recursos, los partidos no se financian con aire, sacan recursos de intereses económicos, recurren a amigos adinerados y empresas. Este es el mercado mayorista, cambian influencia continua sobre la toma de decisiones y políticas por el financiamiento que otorgan los políticos. El gobierno local también entra en una dinámica simultánea en el tiempo pero no en importancia con la sociedad civil que aquí son los mismos individuos que los votantes pero no tan atomizados sino agregados en las organizaciones sociales y civiles. Por ejemplo, en Bolivia una de las organizaciones más poderosas en cualquier municipio rural son los equipos de futbol, porque se reúnen todos los fines de semana y juegan futbol; hay un capital social, hay confianza, entonces cuando el alcalde tiene que construir una pared

o alguna infraestructura, convoca a los equipos de futbol, éstos responden por ese hábito de cooperación y habilidad de organizarse.

Esta dinámica se define por los servicios que presta el gobierno local a cambio de contrapartes de las comunidades y de información como preferencias de qué queremos, qué necesitamos, y de información en cuanto a retroalimentación.

Entonces podemos llevar esto a un modelo



Fuente: Decentralization and Popular Democracy

dinámico de la responsabilidad gubernamental que es un modelo estructural de cómo funciona la política, de cómo se conforma un gobierno local y el modelo dinámico que nos puede decir porque algunos gobiernos son más responsables que otros. Vemos que el gobierno, la responsabilidad y rendición de cuentas del gobierno local viene de niveles de apertura y competencia en la política, pero esta calidad de la competencia en el sistema político es endógena en si a dos factores: i) las presiones y engranaje políticos de intereses económicos, de cómo estos interactúan con los partidos y ii) la habilidad y densidad de organización de la sociedad civil. Si son coherentes, podrán resolver los problemas de acción colectiva. Propongo que esta interacción de estos dos elementos con un sistema político causa o no responsabilidad y *accountability* o sea un alto o bajo desempeño en los gobiernos locales.

## Evidencia empírica

La información utilizada para contrastar empíricamente estas ideas corresponde a los 327 municipios bolivianos En la siguiente regresión tenemos la inversión per cápita por sector (educación, salud, caminos, etc.) y una serie de variables que tratan de capturar la teoría que les acabo de proponer. O sea, tenemos el número de empresas privadas (F), de organizaciones sociales (C), variables de control (Z, regional,

demográfico, institucionales para ver el tamaño de los municipios) y la estrategia empírica es la de agregar más indicadores y sobre todo las interacciones que permitirán un cuidadoso análisis sobre cómo las empresas y las organizaciones sociales afectan al gobierno. Creo que la data del universo en Bolivia apoya la teoría que expongo.

### Modelo empírico y estrategia metodológica

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \xi Z_m + \epsilon_m$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \xi Z_m + \epsilon_m$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \xi Z_m + \epsilon_m$$

$$G_m = \alpha + \beta N_m + \gamma F_m + \delta C_m + \zeta N_m F_m + \eta N_m C_m + \theta F_m C_m + \lambda N_m F_m C_m + \xi Z_m + \epsilon_m$$

**G** = per capita investment in the given sector

**N** = initial stock of public goods (scalar)

**F** = # private sector firms (scalar or **vector**)

**C** = # civil society organizations (scalar)

**Z** = regional, demographic, economic, and institutional controls (**vector**)

Fuente: Decentralization and Popular Democracy

En educación, si vemos qué determina la inversión, la necesidad medida como alfabetismo es significativa, pero es más si la interactuamos con el número de OTBs y mayor aún que si interactuamos las tres cosas (empresas, necesidades y OTBs). Es decir, las interacciones entre los grupos cívicos y la empresa privada son los determinantes más importantes de la responsabilidad municipal ante las necesidades locales y tienen efectos en el presupuesto de inversión y reales de largo plazo. Por ejemplo, un incremento en una desviación estándar en analfabetismo, dada una interacción entre firmas-OTBs produce una diferencia de Bs998.795 en inversión por mil habitantes. Si las empresas y la sociedad civil interactúan y aumenta el analfabetismo, el municipio invertirá más en educación, mientras que si lo hacen de manera independiente, tendrán efectos pequeños o poco significativos. Los mismos resultados se encuentran en otros sectores como desarrollo urbano y salud (ver anexo).

## Resultados para el sector de educación

Education (dependent variable: education investment (Bs.) per 1000 population)					
	Model				
	Base	2	3	4	
	1994-96	1994-96	1997-2002	2003-07	
<i>Need Variable</i>					
Illiteracy rate	496.7 *	319.2	2310.8 *	5351	
	(1.840)	(1.010)	(1.830)	(1.400)	
<i>Firms and GROs</i>					
No. of firms	-258 ***	1867	2543.8	29361.4 ***	
	(-3.150)	(1.350)	(0.640)	(2.800)	
No. of GROs (legally registered)	119.8 **	-13.1	216.4	-1718.1 ***	
	(2.100)	(-0.100)	(0.700)	(-3.020)	
<i>Interaction Terms</i>					
Illiteracy*Firms		-97.5	143.3	-7748 ***	
		(-1.010)	(0.610)	(-3.330)	
Illiteracy*GROs		5.11	-8.79	42.8	
		(1.280)	(-0.760)	(1.270)	
Firms*GROs		12.7 **	23.8 *	-129.8 ***	
		(2.320)	(1.920)	(-3.240)	
# School attendance*Firms*GROs		-0.219 **	-0.433 *	35 # ***	
		(-2.500)	(-1.720)	(3.650)	

Fuente: Decentralization and Popular Democracy

Cabe destacar que en el área de desarrollo urbano, la inversión es regresiva en términos de necesidad, sobre todo porque las empresas quieren que así sea, pero esta situación se contrarresta por los grupos cívicos a través de sus interacciones con las mismas empresas. En el sector salud, las empresas y organizaciones cívicas revelan diferentes preferencias, pero nuevamente su interacción mejora los resultados en términos de inversión.

## Volviendo a los extremos

Permítame volver a los extremos y ver qué pasó con Viacha trece años después. El gobierno municipal está transformado. Ahora es abierto, transparente y responsable. Todas las 63 comunidades rurales ahora tienen electricidad y es obra de esta última gestión, se hizo en un periodo muy corto. La mayoría tiene agua potable y pronto se alcanzaría una cobertura total. El 70% de las escuelas tienen Internet y eso es increíble. El alcalde presenta informes semanales al comité de vigilancia e informes cuatrimestrales a la sociedad; existen presupuestos a nivel de distrito y comunidad. Tres auditorías nacionales sucesivas destacaron la transformación y gestión municipal

y el PNUD calificó Viacha en el quintil de mejor desempeño entre todos los municipios bolivianos.

¿Cómo se gestaron estos resultados? Existían distorsiones y levantarlas fue beneficioso en la política. Quilmes compro la CBN y por decisión empresarial se decidió cerrar esa planta, lo cual permitió que la sociedad se organice y participe. También promovió y visibilizó candidatos modernizantes que prometieron transparencia y eficiencia, fueron elegidos, y cumplieron.

En Charagua 13 años después volví con temor, pero por suerte ello no ocurrió. El gobierno municipal ha mejorado más aún, es más participativo y la transparencia se ha profundizado considerablemente. La evidencia es más contundente y presenta indicadores muy buenos. Ahora todas las comunidades rurales tienen escuelas, y casi todas tienen postas de salud y electricidad. La planificación y la elaboración del presupuesto se han transferido a niveles de distrito y comunidad quienes hacen gestión directa de sus proyectos. El alcalde rinde informes cuatrimestrales sobre obras y presupuesto. Esto le permite mantener uno de los primeros lugares en gestión municipal del país.

¿Por qué? la APG ingresó directamente a la política y decidió llevar la lógica de representatividad desde un nivel de comunidades, entonces hubo estabilidad política lo cual permitió planificar a largo plazo. La economía rural ha mejorado y continua trabajando con el gobierno local guaraní, hay más cooperación. Entonces, el buen gobierno y la participación (control social) trascienden el alza endógena en las expectativas populares para el municipio.

Para concluir, ni intereses económicos ni sociales solos pueden explicar Viacha o Charagua. En los dos casos, necesitamos la interacción de los dos factores para explicar los resultados. La política local es endógena a la interacción de actores económicos y organizaciones cívicas. Los hechos estilizados de la descentralización boliviana sugieren que se crearon muchos municipios; hubieron muchos más Charaguas o se ha tendido a ello.

Gracias.

## ANEXO

### Desarrollo urbano

<b>Urban Development</b> (dependent variable: urban development investment (Bs.) per 1000 population)						
	<b>Model</b>					
	<b>Base</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
	1994-96	1994-96	1994-96	1997-2002	2003-07	
<i>Need Variable</i>						
No. of markets per capita	190360.2 ** (2.370)	183631.2 ** (2.300)	229153.2 ** (2.210)	-57771.1 (-0.160)	-47078.8 (-0.130)	
<i>Firms and GROs</i>						
No. of firms	220.1 *** (5.420)	124.2 ** (2.450)	6.8 ** (2.390)	-1.41 (-0.310)	-179 (-0.570)	
No. of GROs (legally registered)	127.7 * (1.850)	105.2 (1.590)	93.3 (1.490)	137.6 (1.050)	-8.98 (-0.090)	
<i>Interaction Terms</i>						
Markets*Firms			4323294 * (1.690)	45985490 *** (6.300)	-1893897 * (-1.840)	
Markets*GROs			-5147.5 (-0.780)	-27042.6 (-0.820)	14681 (0.330)	
Firms*GROs		0.0119 ** (1.980)	0.146 (0.370)	-1.34 *** (-2.810)	0.679 (0.480)	
Markets*Firms*GROs			-138560.9 ** (-2.190)	-148192.6 (-1.020)	117847 *** (5.340)	

Fuente: Decentralization and Popular Democracy

### Salud

<b>Health</b> (dependent variable: health investment (Bs.) per 1000 population)						
	<b>Model</b>					
	<b>Base</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	
	1994-96	1994-96	1994-96	1997-2002	2003-07	
<i>Need Variable</i>						
Child malnutrition rate (total)	289.5 * (1.840)	288.2 * (1.850)	359.3 ** (1.990)	-183 (-0.530)	-2687.4 ** (-2.070)	
<i>Firms and GROs</i>						
No. of firms	-54.1 (-1.300)	-260.5 (-1.000)	833.5 (0.850)	4250.9 (1.140)	-29.4 * (-1.770)	
No. of GROs (legally registered)	45.9 * (1.720)	26.7 (0.990)	117.8 (1.520)	41.1 (0.210)	-1337.9 * (-1.860)	
<i>Interaction Terms</i>						
Malnutrition*Firms			-34 (-1.120)	-210.6 (-1.180)	48.1 *** (3.460)	
Malnutrition*GROs			-2.88 (-1.220)	0.106 (0.020)	37.3 * (1.840)	
Firms*GROs		0.00828 ** (2.100)	-3.19 (-1.320)	-0.28 * (-1.730)	0.0834 ** (2.220)	
Malnutrition*Firms*GROs			0.000716 *** (3.490)	0.0156 * (1.770)	0.00133 (1.020)	

Fuente: Decentralization and Popular Democracy



BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍA BOLIVIANO

---

**Nicole Czerniewicz\***

\* Máster en Economía de la Universidad de Londres. Licenciada en Economía de la Universidad Católica Boliviana. Trabajó como consultora en la Gobernación de Santa Cruz. Desarrolló análisis de políticas públicas e investigaciones en las áreas de descentralización y protección social, en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas y trabajó en la Unidad de Coordinación de la Asamblea Constituyente.

## **El Modelo de Descentralización y Autonomía Boliviano**

Quiero agradecer la invitación de los organizadores del Banco Central y de la Universidad Gabriel René Moreno para conversar sobre lo que ha sido el modelo de descentralización boliviano y el proceso autonómico que se desarrolla en el país. En esa línea, quisiera presentarles como primer tema, el proceso que hemos transitado para llegar al tipo de autonomía que contamos. Luego analizaremos algunos elementos claves, sobre todo en el tema de ingresos y gastos públicos que debemos tomar en cuenta al momento de analizar los retos futuros de la autonomía.

He dividido el proceso autonómico, al igual que el doctor Faguet, en dos períodos. De 1994 al 2003, y del 2004 hacia adelante. En el primer período se priorizó el desarrollo de los Gobiernos Municipales como una alternativa de profundización de la Descentralización Administrativa. El año 2001 crítico en este proceso en la concepción del rol de los Gobiernos Municipales, como principal proveedor de infraestructura de los servicios públicos, a través de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza. Se les dio la posibilidad de incidir en la demanda de servicios públicos, a través de la entrega de mayores recursos, provenientes del alivio de la deuda.

Hasta el 2003, el rol del nivel departamental no era discutido como tal, sin embargo, con la nueva agenda política y las reformas estructurales solicitadas por la sociedad civil y los movimientos sociales, donde se pidieron referéndums, asamblea constituyente, entre otros, se inició un período de análisis del rol del nivel departamental, siendo los comités cívicos los impulsores de esta nueva corriente. Es ahí, que se empieza a cuestionar el rol de este nivel, tomando en cuenta que hasta el 2003 este nivel era tan sólo un nivel desconcentrado del nivel nacional, es decir, fungía como brazo operativo del poder ejecutivo, no teniendo mucho margen de decisión en temas importantes del departamento. Es por eso, que en el 2004 se incorpora en la agenda política la profundización de la descentralización, a solicitud de una serie de cabildos, que se promovieron desde Santa Cruz, que después se ampliaron a todo el oriente boliviano.

A partir del 2004, como se observará más adelante, se empezó a distribuir más recursos a este nivel, por lo que se analizó la opción de profundizar y dar mayor rol a este nivel. Por ello, como un intento de profundización de la descentralización en abril del 2004, se promulgó el Decreto Supremo N° 27452, en el que se intenta dar un

nuevo rol, y generar un nuevo modelo de gestión departamental, por lo que se intentó transferir a las prefecturas los servicios de salud, educación y caminos. Sin embargo, el descontento de esos sectores fue tal, que un mes después se revirtió lo avanzado. Por ello, la discusión se dio con mayor fuerza, siendo éste el momento propicio para hacer cambios.

El proceso para alcanzar la autonomía duró aproximadamente 6 años más, con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías. A partir de esta Ley, se podría hablar de un escenario, donde se destaca la elaboración de los estatutos autonómicos.

Ahora bien, a través del siguiente cuadro, sintetizamos el modelo boliviano de descentralización administrativa antes del proceso autonómico, analizando la toma de decisiones, en temas de reglamentación, planificación, control y financiamiento. Si dividimos el modelo boliviano, de acuerdo a tres facultades asignadas, podemos señalar que: la facultad legislativa se concentra básicamente en el Congreso; la facultad de administración, que la dividimos en el rol de reglamentar es exclusivo del nivel nacional; el rol de planificar está presente en todos los niveles de gobierno; el rol de operar en algunos casos se le da al nivel local, el rol de controlar está en todos los niveles y el de regular está limitado a nivel nacional.

En cuanto al financiamiento, se identifican las competencias de generar, gestionar, administrar y controlar. Al haber transferido el nivel nacional una buena parte de sus recursos, su rol se concentra sobre todo en la “gestión” de recursos, en

**Descentralización antes de la Nueva CPE**

Facultades	Competencias	Niveles territoriales e instancias				Comité de Vigilancia
		Nacional	Departamental	Intermedio	Local	
Administración	Reglamentar	X				
	Planificar	X	X	X	X	X
	Operar				X (a veces)	
	Controlar	X	X	X	X	X
	Regular	X			X	
Financiamiento	Generar		X (servicios)			
	Gestionar	X	X	X		
	Administrar		X		X	
	Controlar				X	

Fuente: Exposición SEEB; cuadro en base a metodología propuesta por Terán (2006)

especial con la cooperación internacional. El nivel departamental, tiene muy poco margen para generar recursos propios, con excepción de los que puede adquirir con los servicios departamentales, montos muy pequeños para definir acciones estratégicas y políticas para el departamento. En cambio, el nivel local tiene una

mayor capacidad de generar recursos, gracias a la competencia transferida de recaudar recursos propios a través de impuestos.

Revisando los ingresos (recursos) del nivel departamental y local hay que identificar las fuentes de recursos a nivel departamental? Como se mencionó anteriormente, a partir del 2004, se incrementó el rol del nivel departamental, dándoles mayores recursos, siendo una de las fuentes más importantes aquellas provenientes del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH). Básicamente del 2005 al 2007 se les transfirió a las Gobernaciones una mayor cantidad de recursos, además de competencias en distintas áreas de acción.

En el caso de los Gobiernos Municipales, el IDH marca un referente importante. Los recursos provenientes de la Ley del Diálogo se dirigieron a incentivar la demanda y oferta de los servicios de educación, salud y sector productivo. Con la Ley del Diálogo lo que se planteó, en ese momento, fue dar recursos a los más pobres a través de los Gobiernos Municipales. Sin embargo, uno de los detalles que no se contempló fue la falta de capacidad de ejecución y gestión de los Gobiernos Municipales, por lo que la implementación de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza tuvo muchos retrasos, poca capacidad de gestión, aspecto que posiblemente se subsanó, cuando se observó un incremento de los gastos sociales.

En este punto hay que responderse las siguientes preguntas ¿cómo se distribuyen las transferencias fiscales desde un análisis de equidad? ¿hasta qué punto las transferencias que recibimos desde el nivel central y/o departamental podrían estar distorsionando o marcando diferencias entre los departamentos? Esto a fin identificar y recomendar ajustes al sistema actual de transferencias, en el marco de las autonomías y pacto fiscal pendiente.

Para hacer este análisis, he realizado año a año un cálculo del coeficiente de variación, que básicamente mide la dispersión de recursos entre municipios, es decir ¿qué tan dispersos se encuentran los recursos por transferencias per cápita que perciben los municipios alrededor de la media? He dividido los recursos de coparticipación por la población de cada municipio, y en el caso de los recursos que se transfieren para salud y educación he dividido dichos recursos entre los potenciales beneficiarios. En el caso de los recursos de educación, los beneficiarios son niños entre 5 y 18 años, y en el caso de salud las mujeres en edad fértil y niños menores de 5 años. Los rangos para

medir la dispersión de este indicador se sitúan entre 0 y 1. 0, significaría que se encuentra sobre la media y 1, muy lejos de la media, es decir que existe mucha diferencia en la disponibilidad de recursos entre municipios.

Los coeficientes de dispersión de los recursos de Coparticipación, Transferencias HIPC para salud, educación e infraestructura, en el caso de los municipios

**Coefficiente de variación de las transferencias per cápita en el Departamento de Santa Cruz**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Coparticipación	0,41	0,12	0,09	0,11	0,13	0,15
Fondo Compensatorio de Salud	0,81	0,80	0,79	0,78	0,78	0,77
HIPC Salud	0,41	0,09	0,14	0,11	0,13	0,15
HIPC Educación	0,47	0,36	0,36	0,37	0,38	0,39
HIPC Infraestructura	0,59	0,45	0,68	0,47	0,47	0,48
IDH		0,08	0,09	0,11	0,13	0,15
<b>Total</b>	<b>0,57</b>	<b>0,33</b>	<b>0,29</b>	<b>0,29</b>	<b>0,29</b>	<b>0,27</b>

Fuente: Elaboración de la autora en base a datos del Dossier estadístico de UDAPE, 2011

de Santa Cruz no son tan dispersos comparativamente con los recursos que perciben para el SUMI, Seguro Universal Materno Infantil, es decir recursos provenientes del Fondo Compensatorio de Salud. Esto quiere decir que existen municipios que reciben muchos recursos por beneficiarios, y otros que reciben casi nada para atender la misma cantidad de prestaciones de servicios, creando desigualdades significativas entre municipios.

Ahora bien, si analizamos los recursos provenientes del IDH, estas transferencias, en el total de recursos, han contribuido a disminuir el coeficiente de variación de 0.57 en el 2004 a 0.27 en el 2009, debido a que su criterio de asignación fue en función de la cantidad de población existente. En cambio cuando vemos a nivel nacional, el indicador cambia bastante, se incrementa casi al doble ¿qué quiere decir? que hay municipios que reciben mucho per cápita y hay otros que reciben muy poco, siendo el causante del incremento del coeficiente, las transferencias de IDH.

Cuando vemos el impacto en el 2006, observamos departamentos que han recibido un 50% más de recursos, en cambio hay otros como Pando que han recibido 400% más de recursos que antes, las diferencias entre unos y otros son abismales. Cuando vemos dentro de los departamentos, es decir a nivel intradepartamental, las diferencias no son tan grandes, debido al criterio per cápita, pero cuando vemos entre departamentos las brechas se amplían significativamente, por los criterios de asignación que van más allá del per cápita.

## Coefficientes de Variación a Nivel Nacional

Departamentos	Coparticipación	IDH	COP+ HIPC
Chuquisaca	0,0443	0,0443	0,0443
La Paz	0,0856	0,0856	0,0856
Cochabamba	0,1145	0,1145	0,1145
Oruro	0,1433	0,4415	0,1435
Potosí	0,0695	0,0695	0,0695
Tarija	0,0646	0,0646	0,0646
Santa Cruz	0,0734	0,0734	0,0734
Beni	0,1652	0,1652	0,1652
Pando	0,1169	0,1169	0,1169
<b>Bolivia</b>	<b>0,1519</b>	<b>1,6732</b>	<b>0,7176</b>

## Impacto de las transferencias IDH

Departamento	Incremento % de las Transferencias
Chuquisaca	55,2%
La Paz	24,4%
Cochabamba	28,6%
Oruro	74,6%
Potosí	40,7%
Tarija	94,7%
Santa Cruz	26,6%
Beni	79,4%
Pando	402,8%

Fuente: Elaboración de la autora en base a datos del Dossier estadístico de UDAPE, 2011

Haciendo este ejercicio para el fondo de compensación local, que financia el SUMI, es decir, los recursos que financian los partos, el control de las mujeres embarazadas y el control de los niños menores de 5 años, se advierte que hay municipios que reciben casi 0Bs. por mujer embarazada y niños menores a 5 años comparado con otros municipios que reciben aproximadamente 1.000Bs para prestar similar servicio, claramente no hay relación entre beneficiarios y municipios. Es por eso que muchas veces estos recursos se quedan en las cuentas bancarias de los municipios, y no se ejecutan, lo que causa mayor distorsión e ineficiencia en el manejo de los recursos públicos.

Es por eso que recomiendo cuando empecemos a crear más transferencias, que tomemos en cuenta quién se va a beneficiar, en caso de que queramos hacer transferencias condicionadas, ya sea para el sector salud o educación, pensemos quién se beneficia, no puede entregarse recursos sin pensar en los potenciales beneficiarios.

Ahora veamos dónde se ha dirigido la inversión pública. Aquí se observan dos períodos que comenté anteriormente, era el período antes de la descentralización, a la mitad de la descentralización, el 2003, que sería el período clave del proceso autonómico y después. Básicamente antes de la descentralización vemos una priorización del gasto en todo lo que es infraestructura, después de la descentralización se observa un período largo, en el que se prioriza la inversión social en salud, educación, etc. A partir del 2003 la preferencia por invertir más en lo social tuvo una caída, pero esto se atribuye más al contexto que estaba viviendo el país en

ese momento y a que cuando hay algún tipo de crisis la inversión social es la más afectada, aunque en cantidad los recursos invertidos fueron significativos.

Cuando analizamos la inversión según los niveles territoriales, vemos que antes del 2004 el nivel central tenía una administración bastante fuerte, sin embargo a partir del 2005 al 2007 cuando se empieza a dar mayores recursos a las prefecturas, la participación de la administración central disminuyó de forma importante, siendo el nivel departamental el que más recursos ejecutó comparativamente a los demás niveles. Sin embargo a partir del 2008 cuando ya se empieza a consolidar el estado central más participativo en las actividades productivas del país, como ser en los sectores de extracción e hidrocarburos, etc. , básicamente se incrementa de manera importante la presencia del nivel central y la de las gobernaciones empiezan a caer o a disminuir proporcionalmente.

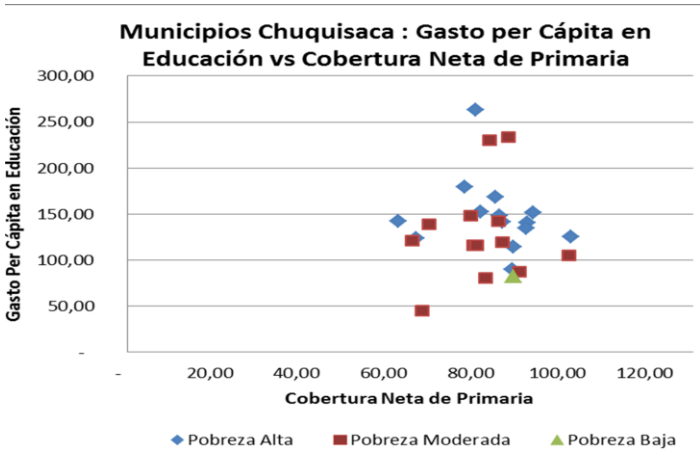
Ahora bien, un ejercicio más que voy a hacer para terminar y para que entre como un tema de discusión y empecemos a analizar los retos futuros, es aquel relacionado con la eficiencia del gasto público a nivel sectorial. La pregunta es ¿Contribuyen los Gastos Municipales a mejorar los indicadores de salud y educación? Para ello, he realizado un análisis comparativo y de causalidad entre dos departamentos y sectores, en cuanto al gasto promedio per cápita ejecutado en el sector salud y educación, con sus respectivos indicadores de resultados, acordados en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El objetivo de este ejercicio debe ser tomado con cuidado, pues tiene un fin más ilustrativo que científico, ya que no se consideran variables geográficas y características socioeconómicas de las regiones.

En el caso del sector educación, he seleccionado al departamento de Chuquisaca por sus bajas tasas de cobertura neta de primaria, y en el caso del sector salud al departamento de Potosí, por ser el departamento con menores tasas de cobertura de parto institucional. Asimismo, he dividido a los municipios en función al nivel de pobreza, a fin de observar si esta variable influye en el gasto promedio y en el desempeño de los indicadores. Cada uno de estos indicadores fueron comparados con el desempeño de los gastos promedio per cápita e indicadores del departamento de Santa Cruz.

Lo que quiero aquí estudiar y quisiera que quede muy claro en base a estos ejemplos, es que somos un país muy diverso, con diferentes problemáticas y características desde lo geográfico hasta lo cultural.

En este gráfico, ¿qué se ve?. En el eje de abscisas se observa la cobertura neta de primaria, que corresponde a aquellos municipios cuya población entra en la escuela a la edad correcta y en el eje de ordenadas el gasto promedio per cápita en educación. ¿Qué quiero ver? En el caso de Chuquisaca se podría insinuar que los municipios con pobreza moderada fueron más eficientes en la asignación del gasto en educación, comparativamente con municipios altamente pobres, es decir con un 80% y más de su población que vive en pobreza extrema.

El triángulo representa el único municipio en el departamento de Chuquisaca que tiene una pobreza extrema baja, y tasas de cobertura neta alrededor del 90%. Cuando comparamos este contexto con el departamento de Santa Cruz, la situación es totalmente distinta.



Fuente: Elaborado en base a datos del Dossier Estadístico, vol 20. UDAPE y MEFP

En el caso del sector educación, Bolivia ha avanzado bastante, en algunos municipios este indicador ha alcanzado niveles de casi el 100%. En promedio nacional el indicador se sitúa alrededor del 90%, es decir que hay una buena proporción de niños que están yendo a la escuela, aunque queda un trecho importante todavía, sin embargo, a nivel interno, las brechas aún son bastante grandes.

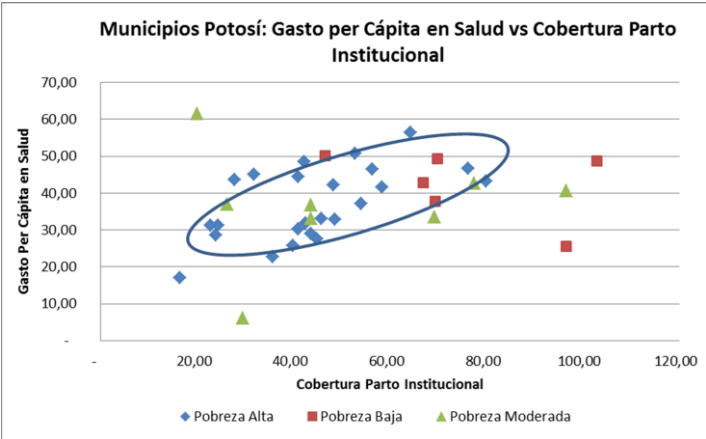
¿Qué pasa con Santa Cruz? Los gastos municipales promedio per cápita han sido altos. Una explicación puede ser que en general Santa Cruz ha alcanzado tasas de cobertura neta bastante altas, y si se ponen a pensar, cambiar este indicador del 98% al 100%,



implica realizar un alto y mayor esfuerzo fiscal. Sin embargo, esto no deja de lado la posibilidad de ver que puede obtenerse similares resultados a menor costo.

En el caso de salud, ¿qué es lo que observamos? En el caso del departamento de Potosí se puede percibir una cierta relación entre el gasto promedio per cápita en salud y su indicador, es decir que a medida que se invierte un poquito más, es decir si se gasta un poco más

por beneficiario, pareciera que se pueden alcanzar mejores resultados. Cuando se aumenta un poco más de recursos, la cobertura de parto institucional, es decir, las mujeres que fueron atendidas en sus partos por un profesional en salud fue mayor. En



Fuente: Elaborado en base a datos del Dossier Estadístico, vol 20. UDAPE y MEFP

algunos municipios del departamento de Potosí sólo el 20% de las mujeres embarazadas son atendidas por personal de salud. Esto también sugiere que los municipios más pobres, que son la mayoría, han sido más eficientes en la ejecución de su gasto.

En el caso de Santa Cruz los resultados son bastante heterogéneos, no pudiendo identificarse un patrón en el comportamiento de los datos, lo que estaría reflejando elementos exógenos al esfuerzo fiscal para alcanzar resultados. Hay municipios que están muy bien, otros más o menos, y otros que están muy mal, y la relación con su gasto promedio no sugiere mucho. Pareciera que los municipios con menores tasas de cobertura fueran aquellos receptores de migración. Santa Cruz está cambiando permanentemente y sus indicadores también, hay que tomarlos en cuenta cuando se tomen decisiones de dónde y cómo invertir.

En general, lo que quiero que quede claro de lo que hemos visto hasta ahora, es que los departamentos son muy distintos tanto en geografía como en problemática. Las

capacidades de gestión varían, que son cualidades que tenemos que tomar en cuenta al momento de vernos como departamentos y tomar decisiones o escribir los estatutos autonómicos.

Con relación a la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías, se plantean cinco facultades y se reconocen 4 tipos de autonomías: Departamental, Municipal, Regional e Indígena Originaria Campesina. Cuando intenté hacer un cuadro parecido al anterior, a fin de identificar responsabilidades, me encontré que era imposible armar un cuadro de ese estilo, porque las facultades y los roles en diferentes materias a veces se sobreponen, y no es tan fácil de identificar, ya que este proceso está en su inicio, y los estatutos autonómicos son los que definirán muchos de estos temas.

A nivel de las facultades del nivel departamental, la facultad legislativa, deliberativa y fiscalizadora se concentra en la Asamblea Departamental, y en el Órgano Ejecutivo de las entidades autónomas se transfiere la facultad reglamentaria y ejecutiva.

Para terminar, quisiera hablar sobre los retos futuros que debemos encarar en este proceso autonómico. Estamos en un momento que es importante empezar a analizar cuál es el modelo de gestión administrativa que queremos asumir como país. En el caso de los modelos sectoriales, cuando se los ve de forma independiente son muy claros, pero cuando uno los trata de ver en conjunto no se observa una coordinación y/o lógica común.

Por ejemplo tenemos un modelo del sector salud que al momento de planificar tiene sus redes o su jurisdicción territorial totalmente diferente al modelo de gestión del sector educación. Vemos un modelo de educación que prioriza los municipios como unidad de planificación y un modelo de salud que tiene una visión más intradepartamental, con lógica de redes, donde su unidad de planificación pueden ser varios municipios o dentro de un municipio varios distritos. El caso del departamento de Santa Cruz no es tan complicado, porque se lo ha planificado en función a la cantidad de provincias, pero en otros departamentos, la organización de cómo hacer la gestión en los diferentes sectores es mucho más compleja. En algunos casos, el sector salud tiene dos municipios para planificar y el caso de educación planifica uno solo, entonces la coordinación a nivel de estructura de modelos de gestión es muy variada. Si bien esto ha respondido a las reformas de segunda generación, con un

enfoque más sectorial, donde los sectores se repensaron desde adentro, perdiendo su visión de sectores complementarios e integrales. Es por eso que es necesario reformular los modelos sectoriales, porque hasta el momento no han podido responder a muchas necesidades de la población, además de reformularlos con un enfoque de mayor coordinación e integralidad, para alcanzar mejores resultados, tomando en cuenta que el nivel central tiene su propia agenda, el nivel departamental y local tienen otra agenda.

El nivel local durante muchos años ha priorizado la educación y ha sido constante. En cambio, el nivel departamental ha priorizado en infraestructura caminera. Por ello, es necesario planificar y coordinar mejor cada uno de estos niveles territoriales para poder alcanzar mejores resultados. La necesidad de ver con integralidad los sectores y problemáticas, es fundamental, ya que no se puede tener salud sin educación, y viceversa.

En cuanto al pacto fiscal, va a ser fundamental analizar las transferencias desde el punto de vista vertical y horizontal. Las transferencias verticales se refieren a la entrega de recursos suficientes para cumplir todas las competencias transferidas, y a nivel de las transferencias horizontales se busca evitar las brechas entre municipios, dada sus condiciones geográficas y de capacidad de gestión, entre otras. Es necesario pensar cómo armar un sistema de transferencias que sea equitativo y que no cause distorsiones, ya que en la medida que se transfieran más recursos, los Gobiernos Municipales tienen menos incentivos para generar recursos propios. Hay que replantearlo en todo ese marco.

Nos queda un largo proceso de las autonomías, donde el rol del nivel departamental empieza a tener una mayor importancia, este es el momento de empezar a repensar dónde queremos ir y como lo queremos alcanzar.

Muchísimas gracias.

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

# REFLEXIONES SOBRE LOS ESTUDIOS DE ECONOMÍA Y TRES PREGUNTAS SOBRE LA CIENCIA ECONÓMICA

---

**Juan R. Cuadrado\***

\* Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá y Director del Instituto de Análisis Económico y Social. Experto y asesor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Gobierno de España, Comisión Europea y distintas administraciones y gobiernos regionales. Su libro más reciente es “Regional Policy, Economic Growth and Convergence” publicada por la editorial Springer-Verlag, texto del cual fue editor y coautor.

## Reflexiones sobre los estudios de economía

Buenas tardes. Gracias por asistir a esta sesión. Es una de las primeras veces en las que tengo que hablar de este tema. Se trata de compartir mi visión de lo que un economista puede querer o le conviene hacer para ser un buen economista. Una advertencia: no soy el más sabio, es la suma de mi experiencia que me lleva a contarles lo que a continuación voy a decir. Por tanto, tómenlo como una opinión. Pueden estar o no estar de acuerdo.

Comienzo con una opinión cualificada que es la de John Maynard Keynes (1924) y responde a lo que otro autor –Heilbronner- decía: que los economistas deben ser como “filósofos de la vida material” que, aunque es difícil, quiere decir que los economistas reflexionan sobre los temas materiales de la vida del hombre.

Keynes decía que:

*“El estudio de la economía parece no requerir ninguna dote especializada de un orden desacostumbradamente superior. ¿No es, intelectualmente considerada, una materia verdaderamente fácil comparada con las ramas superiores de la filosofía y la ciencia pura? Sin embargo, los economistas, no ya buenos, sino sólo competentes, son auténticos mirlos blancos. ¡Una materia fácil, en la que pocos destacan!...”*

Por lo menos debemos aspirar a ser economistas competentes, no muy buenos porque eso es difícil, ya que requiere de condiciones mayores.

*Esta paradoja quizás puede explicarse por el hecho de que el gran economista debe poseer una rara combinación de dotes. Tiene que llegar a mucho en diversas direcciones, y debe combinar facultades naturales que no siempre se encuentran reunidas en un mismo individuo. Debe ser matemático, historiador, estadista y filósofo (en cierto grado). Debe comprender los símbolos y hablar con palabras corrientes. Debe contemplar lo particular en términos de lo general y tocar lo abstracto y lo concreto con el mismo vuelo del pensamiento. Debe estudiar el presente a la luz del pasado y con vista al futuro.*

*Ninguna parte de la naturaleza del hombre y de sus instituciones debe quedar por completo fuera de su consideración. Debe ser simultáneamente desinteresado y utilitario; tan fuera de la realidad y tan incorruptible como un artista, y sin embargo, en algunas ocasiones, tan cerca de la tierra como el político” (Keynes).*

Ustedes no estudian economía para saber economía, estudian economía para entender el mundo y para ayudar a cambiarlo y para ello nada debe ser ajeno. Lo político, lo administrativo, la idiosincrasia, la cultura, etc., pueden ser tan importantes para entender la economía que simplemente saber la teoría económica, estadística y matemática.

En cualquier caso, ¿qué herramientas son importantes para un buen futuro como economista? ¿para un economista competente?

Hoy el mundo es tan grande pero ha quedado pequeño por la Internet y el idioma en el que la mayoría se comunica. Sin duda, el dominio (de verdad) del inglés es relevante y, si es posible, de algún otro idioma (el chino que en un futuro próximo se pondrá más de moda), aparte del castellano naturalmente. En reuniones internacionales se habla en inglés, la literatura económica más reciente se publica en inglés. Es la mejor inversión que se puede hacer. Es un arma fundamental.

En segundo lugar, hay que dotarse de una buena base teórica. No quiere decir saber mucha teoría sino entender realmente “como funciona una economía real”; saber qué es lo que pasa afuera. Es decir, hay que “amoblar bien la cabeza”, que las ideas simplemente no se acumulen, sino ponerlas en su sitio. La Economía es más sencilla de lo que algunos economistas y algunas escuelas de economía en el mundo han difundido y una herramienta importante para amoblar la cabeza es, por ejemplo, comprender las tablas input-output. Estas contribuyen enormemente a comprender los flujos circulares y las relaciones entre las distintas actividades económicas, el consumo final, los inputs primarios, etc.

En tercer lugar, se debe conocer y dominar las bases teóricas y político-económicas de la economía internacional. En el mundo actual es razonable conocer el comercio

internacional, cómo se regula, cómo se opera, pero sobre todo, “como funciona” el complejo mundo internacional que alcanza a las finanzas, etc.

En cuarto lugar, un economista competente debe tener conocimientos potentes en estadística y de econometría que supone tener una buena formación de matemática. No basta saber hablar de economía sino, la economía tiene un lenguaje que se basa en la simbología matemática.

En quinto lugar, y aunque parezca sorprendente, a un economista le conviene tener un dominio del lenguaje de la contabilidad. Si bien es diferente, para el economista es necesario saber qué es el debe, el haber, el balance, las amortizaciones. La economía usa de otra manera este lenguaje.

Doy por supuesto el dominio de la informática y de los principales programas, tanto básicos como especializados, como los estadísticos y econométricos (v.g. STATA).

En resumen, el dominio de inglés, el dominio de la base teórica, conocer la economía internacional, tener conocimientos de estadística y econometría con el soporte de las matemáticas y el lenguaje de contabilidad es lo que hay que lograr para ser un economista competente.

¿Para ello qué hacer? ¿qué lecturas aconsejaría, además de las curriculares (las que se deben realizar para aprobar la materia)? Lo primero es dominar un buen manual básico de economía (Mankiw, Samuelson, Lipsey, Stigler, etc.) que incluya tanto la microeconomía como la macroeconomía. Hay que volver a releer estos excelentes textos. Adicionalmente hay que estudiar un buen libro de Doctrinas Económicas (Schumpeter, Barber, etc.). ¿Por qué? Porque las preguntas de Smith y otros economistas son muy parecidas a las que hoy en día nos hacemos. Estudiando comprenderán qué preguntas se hicieron los economistas hace 200 años y cuáles han sido sus respuestas. Verán más coincidencias que discrepancias con lo que hoy nos preocupa. Hay libros sencillos como “Diez grandes economistas” de Schumpeter o “Vida y doctrina de los grandes economistas” de Heilbroner. No estoy recomendando wikipedias.

De otra parte, también hay que seguir la actualidad económica nacional e internacional y plantearse preguntas y posibles respuestas. Para ello recomendaría seguir una buena revista semanal /quincenal de economía en español o “*The Economist*” en inglés, y otros *Journals*. Tomen la costumbre de leer. ¿Por qué? Nuestro alrededor es muy amplio y estudiamos economía para “entender” lo que pasa ahí fuera y para tratar de contribuir a mejorar nuestro país y la vida de nuestros conciudadanos. Los ejemplos de Pigou, de Marshall, de Myrdal, de Prebisch, de Furtado, y otros economistas son claros. Ellos tenían preocupación de no sólo elaborar modelos sino explicar lo que pasa en las economías latinoamericanas, en el caso de los dos últimos.

¿Qué aconsejaría hacer después de la licenciatura? ¿y ahora qué hago? Muchos optarán por trabajar para sobrevivir, es una opción, pero si no fuera así y tienen una ambición mayor, hay que plantearse salir al extranjero, al menos para obtener una maestría y mejor todavía un doctorado en una universidad de cierto prestigio. Hay que salir del pueblo pero no por el hecho de salir. Lo que se aprende en el exterior es insustituible ya que además de aumentar los conocimientos, tendrán una visión más amplia y como plus, les permitirá lograr el dominio de otro idioma.

¿Dónde? Recomendaría Estados Unidos de Norteamérica pero en una de sus buenas universidades; de nada vale ir a la universidad *rankeada* en el número 3500. Estudiar en una buena universidad siempre abre puertas de cara al futuro y con seguridad podrán ocupar puestos de gran responsabilidad. Otros países en Europa son Reino Unido, Holanda y Suecia. Éste último- aunque tiene un idioma difícil, afortunadamente imparte clases en inglés y recomienda libros en inglés. Es más fácil ir a España por el idioma.

No obstante, para ir al extranjero hace falta dinero pero siempre digo que “quién la sigue, la persigue, la consigue”. Hay muchas fuentes de financiamiento internacional, becas o ayudas de las mismas universidades pero hay un requisito: tener un excelente expediente académico.

Dos comentarios adicionales: el primero referido al estudio de la economía ortodoxa o heterodoxa. Pero ¿qué es “lo ortodoxo”? ¿la corriente dominante? No se puede ser economista crítico (¿heterodoxo?) y poder criticar “con fundamento” si no se domina



los conocimientos más convencionales, el funcionamiento del capitalismo, el sistema financiero, la regulación, etc. Entonces, esa discrepancia no sólo se debe limitar a dar una opinión. Hay que dominar lo que se quiere criticar sino sólo será dar una opinión.

El segundo comentario referido a la práctica de la economía con “modelos” (teórica) o de la economía literaria. La Economía literaria es practicada por muchos. Hay libros que hablan de la pobreza, de lo malos que son los ricos, los empresarios, pero al final lo escrito es sólo literatura. Los adjetivos en economía no existen, una cosa no es buena o mala. La economía es lo que es y hay que explicar las cosas como son. Para ello se busca información y se utilizan datos. Después se podrá utilizar algún adjetivo. La economía “literaria” puede argumentar bien pero no se dota de herramientas ni una buena base de análisis empírico.

En contrapartida, la economía “teórica”, cuenta con una abundancia de modelos y de herramientas matemáticas pero, apoyándome en Wasilly Leontieff, en los 80s criticó el caso de algunas universidades norteamericanas:

*“...cuyos departamentos de Economía son gradualmente una generación de sabios idiotas, brillantes en cuanto a matemáticas esotéricas, pero desconocedores de la vida actual y de su realidad” (citado por Kutner, 1985: “The Poverty of Economics” en: Atlantic Monthly, Feb.)*

Por tanto, hay un riesgo de alejarse de la realidad y confundir el “objetivo último” de la economía, que es: explicar lo que es relevante para la sociedad y no simplemente “demostrar” un teorema, por elegantemente que se haga o se pretenda hacer.

Entonces hay que evitar estos dos extremos y si utilizamos los modelos, técnicas e instrumentos cuantitativos, se deben respetar tres aspectos:

1. Reflexionar sobre la relevancia económica, política y social de los temas objeto de estudio y, por tanto, su relación con lo que preocupa al hombre y a las sociedades de nuestro tiempo.
2. Examinar y cuestionarse, a sí mismo, la lógica de los resultados obtenidos con las herramientas utilizadas; e

3. Interpretar los resultados desde una óptica amplia que la de la simple coherencia entre las hipótesis de partida, la técnica o modelo planteados y los resultados finales.

## **Preguntas sobre la ciencia económica**

En esta segunda parte, tengo tres preguntas sobre de la ciencia económica. Se aparta de lo que he dicho anteriormente, pero es una visión personal sobre cómo veo la economía. Cabe mencionar que ésta fue presentada en ocasión del nombramiento de *Doctor Honoris causa* que me otorgó la Universidad de Málaga en 2009.

Las preguntas son:

¿Es la economía una “ciencia triste”, como a veces se la afirma?

¿Es sólo una ciencia “especulativa”... o si contribuye o no a la solución de problemas concretos?

¿Debe la economía considerar las exigencias de la ética como uno de sus referentes o puede ser tan aséptica como parecería que son algunas ciencias naturales?

Thomas Carlyle acusó a la economía de ser una ciencia triste con esta referencia:

*“Una ciencia social... que encuentra el secreto del universo en ‘la oferta y la demanda’ y reduce el deber de los que gobiernan la humanidad al de dejar a la gente en paz... No es una ciencia alegre ... no; es triste, desolada y en realidad abyecta y miserable; la podríamos llamar, concendiéndole eminencia, la ciencia lúgubre”*

Hay ejemplos en la visión de distintos economistas que invitan a pensar que la economía es una ciencia “tristona”. Por ejemplo, Ricardo hablaba del estado estacionario, la situación de largo plazo en la que la economía dejaría de crecer. Malthus cuyo pesimismo se reflejaba en la dificultad para que la producción de alimentos crezca al mismo ritmo que la expansión de la población. Marx, Say y en general, los clásicos y neoclásicos tenían un toque pesimista.

Las numerosas definiciones de economía que utilizan palabras como “la escasez” (Robbins, 1935) y el uso de términos el óptimo paretiano, la restricción presupuestaria, y la propia actitud de los economistas –pesimistas o profeta de futuros males en general- han permitido que se nos catalogue de practicar una “ciencia triste”. Es frecuente que el economista –como sucede con los agricultores que nunca están satisfechos con las lluvias, o llueve mucho o falta agua- acentúe los aspectos negativos y preocupantes incluso cuando las cosas van bien.

Entonces, mi respuesta es que NO es verdad que los economistas seamos “tristones”, pero debemos evitar mostrar esa visión, esa visión pesimista. Recordemos que hay también toques de humor. Por ejemplo, Frédéric Bastiat (1850) que contó historias como la de las velas que sucedió en el momento en que apareció la luz eléctrica y provocó protestas de los vendedores de velas al ser innecesarias, llegándose incluso a recomendar incluso que habría que impedir no sólo la aplicación de la electricidad sino del sol. El sentido del humor y plantear paradojas sigue todavía presente entre los economistas. Los economistas deberíamos tratar de volver a ser “filósofos de la vida material” y también incorporar el humor en nuestras explicaciones.

Sobre la segunda pregunta sobre la economía es si es una ciencia especulativa. Creo que la ciencia económica no lo es ni debe serla. Como ciencia social está llamada a la acción, a tratar de cambiar y resolver los problemas de la sociedad. Una linda reflexión es la de Arthur C. Pigou, sucesor de la cátedra de Marshall y precursor del “Welfare State”, a propósito de la idea de hacer “ciencia por la ciencia” (diversión):

*“Sin embargo, ¿puede un economista adoptar esta actitud (hacer ciencia para llegar a un resultado) con dignidad?... Es decir, puede afirmar que lo que le interesa es simplemente comprender cómo funcionan las variables y los mecanismos económicos, definir como pueden producirse situaciones de equilibrio, qué factores impiden que este se alcancen, etc. ... Hasta cierto punto sí... pero, el principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social”*

Esto fue escrito hace casi cien años y tiene el mismo valor hoy. Todas las ciencias, incluidas las sociales, aspiran a formular, mediante un lenguaje riguroso las leyes por medio de las cuales se rigen los fenómenos, con el fin de ofrecer explicaciones

plausibles sobre su origen, sus causas y sus previsibles desarrollos. Pero, además de explicar el pasado y de permitir predecir el llamado a la acción se recoge de la reflexión de E.H. Carr (1994) que expresa que:

*“La primera función de la razón en cuanto se la aplica al hombre en la sociedad, ya no es la mera del investigador, sino la de transformar; y esta elevada conciencia del poder del hombre para mejorar la conducción de los asuntos sociales, económicos y políticos, por la aplicación de procesos racionales es, para mí, uno de los aspectos más destacados de la revolución del siglo XX”.*

Entonces, si bien la teoría es esencial, es necesario observar los hechos y de que sea una ciencia sencilla, que su lenguaje y términos –sólo comprensible entre nosotros– sean entendibles por la mayoría que debe contribuir a entender lo que nos rodea. Me preocupa que el análisis económico y algunas recomendaciones de política se deriven de planteamientos abstractos y complejos, el extremo de lo que denominamos economía literaria.

Me parece, entonces, que dejo claro que la economía no es ni debe ser una ciencia especulativa, lo que no significa negar el valor de las teorías, modelos y las técnicas cuantitativas.

La tercera pregunta es sobre el aparente divorcio de la economía con la ética. La respuesta mía es NO y la apoyaré en la convicción que debe tener un buen economista y en autores como Alfred Marshall, Ronald Coase, Pigou, Myrdal, Sen,...

Ronald Coase (2009) resaltaba las motivaciones que tuvo A. Marshall para estudiar economía:

*“Alfred Marshall había llegado a la economía porque quería ayudar a eliminar la pobreza y mejorar la calidad del hombre y de la vida humana. El sistema económico que estudia Marshall siempre tenía este carácter concreto – era un sistema que se podía observar fuera del despacho o de la biblioteca – y para Marshall era importante que uno lo*

*entendiera bien, puesto que era ese sistema real el que había que explicar”*

Arthur C. Pigou (1920) afirmó rotundamente que “el principal motivo del análisis económico es contribuir a la mejora social”. Gunnar Myrdal concluyó que ningún economista importante había respetado la separación entre economía positiva y “recomendaciones de política económica” y subraya la relación entre “teoría” y “acción”. Por tanto, el economista debe comprometerse con la sociedad sin prescindir de sus principios éticos propios.

Amartya Sen (1989) alertaba de una característica que resulta sorprendente: “el contraste entre el carácter tímidamente “no ético” de la economía moderna y su evolución histórica, principalmente como una ramificación de la ética”. Continuaba señalando que la economía moderna se ha visto empobrecida sustancialmente por el “distanciamiento que existe entre la economía y la ética”. No es que el enfoque esencialmente “técnico” de la Economía no haya sido fructífero, sino puede hacerse más productiva si presta “una mayor atención mayor y más explícita” a las consideraciones éticas que conforman el comportamiento y el juicio humano y a las preocupaciones reales de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

Para concluir, recordar dos grandes consejos:

El primero, trabajar duro. ¡AHORA! Son cinco años dedicados para estudiar. No hay que perderlos, más tarde no tendremos esta oportunidad. Segundo, tres claves para ser un buen economista: idioma, herramientas y espíritu de servicio.

La economía no es una carrera para ganar dinero, se puede ganar dinero, pero la carrera en sí es para entender y ayudar a entender para mejorar la sociedad. No tengo la cita pero uno de los exploradores del polo norte hizo el “llamado” de Shackleton con el siguiente anuncio “Se necesitan hombres para llevar una vida dura, sueldo bajo, dispuestos a pasar frío, habrá algún día de gloria”. Anímense a ser buenos economistas, competentes y con esfuerzo encuentren su día de gloria.

Muchísimas gracias.