

## **¡La sostenibilidad no es una cuestión de dinero!: el caso de la Cámara de Comercio e Industria de Belice**

*Deryck R. Brown*

---

La reciente preocupación por la sostenibilidad de las instituciones de desarrollo parece centrarse, casi siempre, en los aspectos financieros del problema. Los donantes financian proyectos durante un período de tiempo determinado y esperan que, cuando la financiación llegue a su fin, las instituciones beneficiarias ya tengan preparada una estrategia para recuperar costes o para cubrir los costes recurrentes, que les permitan seguir produciendo bienes y servicios en el futuro. Este artículo, elaborado a partir de los conocimientos adquiridos a lo largo de un estudio sobre la sostenibilidad institucional en América Central y en el Caribe (Brown 1996), mantiene que la tendencia a equiparar la sostenibilidad con la autosuficiencia financiera y a concentrar los esfuerzos en la generación de ingresos es, de hecho, un error y una distracción potencialmente desastrosa para las instituciones que implementan programas de desarrollo. Los objetivos del desarrollo y los de la sostenibilidad están en conflicto y la institución se ve arrastrada en diferentes direcciones. Puesto que la presión por alcanzar la sostenibilidad suele ser más intensa (y más difícil de resistir) que los objetivos del desarrollo, es fácil que la institución pierda de vista lo último a medida que la sostenibilidad se convierte en el objetivo principal.

Para ilustrar esta cuestión, consideremos el caso de la Cámara de Comercio e Industria de Belice (BCCI\*), el organismo que, entre 1986 y 1993, se encargó de ejecutar un proyecto financiado por USAID por valor de 2,5 millones de dólares estadounidenses. El propósito de este proyecto era «desarrollar la capacidad del sector privado para estimular, proporcionar asistencia técnica y promover los proyectos relacionados con la exportación y el turismo, además de facilitar las inversiones (extranjeras) en Belice» (BCCI 1994). El BCCI es un palpable ejemplo de una institución en la que, bajo la presión del donante y con todo su apoyo, la sostenibilidad fue concebida en términos puramente financieros y acabó siendo un fin en sí mismo, en lugar de un medio para llegar a un fin. El caso no se presenta aquí como ejemplo típico, sino simplemente como muestra de lo que puede fallar en tales circunstancias.

### **La sostenibilidad y el problema de los costes recurrentes**

Los estudios sobre la sostenibilidad institucional siempre van a parar a un tema central: el de cubrir los costes recurrentes. Incluso aquellos estudios que evitan explícitamente hacer una interpretación financiera del problema (tales como Brinkerhoff y Goldsmith 1990; Brinkerhoff 1992a, 1992b; Finsterbusch 1990; Gustafson 1994; LaFond 1995; SIDA 1995) parecen acabar precisamente donde dicen no haber empezado.

No se puede negar la importancia de la viabilidad financiera a la hora de seguir llevando a cabo las actividades iniciadas con ayuda de los donantes. Hay pruebas convincentes que demuestran que cuando el Gobierno u otro organismo del país receptor no interviene para llenar el vacío que deja el donante al retirarse, las actividades iniciadas durante el proyecto sufren una pérdida de calidad o cesan por completo (SIDA 1991; LaFond 1995). Evaluaciones *ex post* de numerosos proyectos han detectado bajos niveles de sostenibilidad

varios años después de su finalización. En muchos casos, la calidad tiende a ser alta mientras se dispone de financiación externa para pagar gastos de personal, equipamiento, costes indirectos y otros insumos. Sin embargo, una vez se acaban los fondos, suele ser imposible mantener los mismos niveles de producción porque los financiadores locales no pueden, o no quieren, proporcionar la misma cantidad de fondos que los financiadores externos.

Dado que la contribución más obvia de los donantes es de carácter económico, a medida que se aproxima la fecha de finalización del proyecto, el encontrar fuentes alternativas de fondos se convierte en una gran preocupación para las instituciones receptoras. Las agencias donantes no sólo incentivan la búsqueda de la autosuficiencia económica sino que la exigen. Por tanto, los receptores dedican una gran cantidad de tiempo y de recursos a encontrar maneras de generar ingresos que se puedan destinar a los gastos recurrentes del programa.

En términos generales, se pueden emplear dos estrategias para generar ingresos. En primer lugar, en un intento por conseguir que, como mínimo, el rendimiento del programa cubra los gastos del mismo, el receptor puede establecer precios y cuotas de usuario para recuperar los costes. En segundo lugar, el receptor puede pensar en diversificar sus actividades e introducirse en áreas que considere rentables. Sin duda, estas dos opciones no se excluyen mutuamente; cada una conlleva una serie de consideraciones, ventajas e inconvenientes.

El inconveniente de establecer precios y cuotas de usuario para recuperar los costes es que puede dar lugar a un tipo de discriminación de precios que acabe excluyendo a los beneficiarios y que suponga una amenaza para el objetivo del desarrollo de llegar a los más pobres. Se pueden adoptar dos variantes de esta opción para solucionar este problema. La primera es que los precios se establezcan a un nivel que asegure la equidad, pero que a la vez genere unos ingresos mínimos, haciendo de este modo que cualquier idea de autosuficiencia financiera resulte una farsa. La segunda posibilidad es la de introducir un sistema «a dos niveles» que ofrezca un conjunto de bienes y servicios «basados en cuotas» a los clientes de menores ingresos.

Por otro lado, la diversificación del producto implica encontrar e introducir una nueva actividad como auxiliar o complemento de la actividad principal y «verdadera» del programa. La idea es que la nueva actividad haga de mina de oro y que desde el principio se conciba como un «negocio» cuya función sea producir beneficios que puedan ser reinvertidos en el programa principal. Los créditos a pequeña escala son una actividad especialmente popular desde este punto de vista, ya que el crédito es considerado comúnmente como una de las pocas actividades con capacidad intrínseca para generar ingresos. No hay duda de que éste es el motivo principal por el que las ONG, en particular, tienden a optar por la microfinanciación (Dichter 1995; Hulme y Mosley 1996). Pero el crédito no es la única actividad auxiliar que se contempla; otras actividades incluyen desde alquilar una propiedad y ofrecer instalaciones para hacer análisis de sangre hasta la prestación de servicios de consultoría profesional y, como veremos en el caso de la BCCI, incluso la creación de un juego de lotería (Lotto) (Brown 1996).

### **Antecedentes del proyecto de la BCCI**

La Cámara de Comercio e Industria de Belice es una organización de miembros, creada en 1920 como ente representativo de las grandes empresas comerciales de la Ciudad de Belice. Se ha convertido en una asociación nacional de empresarios que representa los intereses del

sector privado ante el Gobierno y los inversores extranjeros. Desde 1986, a través de la BEIPU (*Belize Export and Promotion Unit\**), su brazo técnico, se involucró en los ámbitos del fomento de las inversiones y del desarrollo de las exportaciones, y, en particular, en el fomento de exportaciones no tradicionales.

Hasta 1986, la única fuente de ingresos del BCCI eran las contribuciones/subscripciones de los miembros, que nunca excedían de 100.000 dólares de Belice anuales (1 dólar de Belice = 0,50 dólares estadounidenses). Sin embargo, en 1986, la Cámara firmó un Acuerdo de Cooperación con USAID por el cual la agencia estadounidense proporcionaría aproximadamente 5,7 millones de dólares de Belice a lo largo de un período de siete años (1986-1993). Estos fondos debían destinarse al desarrollo de la capacidad del sector privado, especialmente en los ámbitos de las exportaciones no tradicionales y del turismo.

Entre 1989 y 1993, la BCCI se convirtió en un organismo de desarrollo nacional con secciones (o divisiones) en cada distrito de Belice. El número de miembros aumentó desde menos de 100 a 622, siendo un 80% de esta cifra pequeñas empresas y microempresas. Las actividades de la Cámara llegaron a abarcar tanto el desarrollo económico y social – creando empleos, atrayendo las inversiones directas extranjeras, desarrollando las exportaciones– como el suministro de información empresarial. Durante el proyecto se llevaron a cabo más de 30 talleres; se proporcionó formación y asistencia directa a pequeños empresarios; se organizaron visitas a más de 30 ferias de comercio internacional; se elaboraron varias publicaciones y materiales de marketing, entre ellos un folleto y un vídeo sobre la inversión y un boletín mensual para la comunidad empresarial; se aportó orientación y asistencia a agricultores y productores sobre como exportar sus productos; y se participó en la puesta en marcha de un programa para jóvenes en 17 colegios de enseñanza secundaria\*\*.

La Cámara también creó una Unidad de Planificación y Políticas para tratar, entre otras cosas, una serie de temas comerciales y para facilitar la inversión nacional; proporcionó una amplia gama de servicios de consultoría empleando a consultores de Belice; y financió un programa piloto de créditos a través de la *National Development Foundation of Belize\** (también financiada por USAID). Ésta actuó como catalizador de las actividades económicas en expansión y contribuyó en gran medida al desarrollo de una industria artesanal viable en Belice. Los informes financieros auditados del BCCI muestran que el gasto medio anual era de 1,5 millones de dólares de Belice, de los cuales un 50% se invertía en proyectos de desarrollo a través del BEIPU y otro 10% se invertía en el desarrollo de la industria artesanal (BCCI 1994).

El programa tuvo bastante éxito y una evaluación de USAID dio una buena puntuación a la Cámara por su papel fundamental a la hora de promover y facilitar la expansión económica y la creación de empleo, además de la integración regional. La Cámara fue elogiada, en particular, por estimular y mejorar la industria artesanal local (íntimamente relacionada con el turismo) y el sector de las exportaciones no tradicionales (USAID 1992).

Viendo como la financiación de USAID llegaba a su fin, y presionados por lo que quería el donante que se demostrara la sostenibilidad potencial que reflejaban los ingresos generados, el Consejo Ejecutivo del BCCI y el departamento de gestión empezaron a considerar fuentes alternativas de ingresos que les permitieran seguir prestando sus servicios de desarrollo después de que finalizara el proyecto. Un factor primordial era que la Cámara no podía involucrarse en actividades que hicieran la competencia a sus miembros. Por lo tanto, la cámara ideó y acordó la siguiente estrategia tripartita para alcanzar la sostenibilidad en 1992:

- Expandir y retener su base social;
- Convertirse en el agente local de *Western Union* en el negocio de la transferencia de fondos;
- Crear un juego de lotería nacional (Lotto), que administraría a cambio de una suma de dinero.

Fundamentalmente, el plan era que los beneficios de la Lotto reemplazaran la financiación de USAID, permitiendo así que la BCCI siguiera con sus actividades de desarrollo. Pero el entusiasmo inicial por el juego, combinado con otros factores, hizo que la Cámara perdiera de vista su misión. Se centró tanto en su nueva «mina de oro» y en la idea de hacerse sostenible, en el sentido exclusivamente financiero de la palabra, que dejó de lado sus actividades de desarrollo. Por tanto, el programa que inicialmente querían que fuera sostenible, fue suplido por una actividad que, si bien lograba resolver el problema de los costes recurrentes, no beneficiaba para nada al desarrollo.

### **El juego de la Lotto**

La BCCI llegó a un acuerdo con el Gobierno de Belice (GdB) en 1992 para crear el juego de la Lotto, por el cual el 60% de la empresa pertenecería al GdB y el 40% restante pertenecería a la Cámara. Sin embargo, un repentino cambio de Gobierno dio lugar a un nuevo acuerdo por el cual el GdB se adueñaba del cien por cien del juego y contrataba a la BCCI para que lo gestionara durante un período de cinco años. Un grupo financiero canadiense, CBN, procuraría el soporte técnico y otros tipos de asistencia, incluido el equipamiento para poner en marcha el juego. Los cálculos de CBN sugerían que, en los primeros 12 meses, las ventas alcanzarían al menos los 14 millones de dólares de Belice (BCCI 1994).

Finalmente el juego se lanzó en diciembre de 1993, pero en los primeros 11 meses se vendieron muchos menos números de los estimados. De hecho, el total de ventas no llegó a los 2 millones de dólares de Belice. A causa de los resultados desalentadores, la BCCI no pudo atender a sus obligaciones contractuales con el GdB y con CBN, ya que su parte de los beneficios se estaba utilizando para cubrir los gastos de la promoción y puesta en funcionamiento del juego de la Lotto. Esto hizo que la Cámara fuera incapaz de abonar el coste del equipo, del que se había responsabilizado en solitario. A lo largo de este primer año, la Cámara invirtió una cantidad importante de recursos propios en desarrollar el juego y mantenerlo en marcha. Ciertamente, el trabajo de desarrollo y gestión del juego se convirtió, a efectos prácticos, en la principal –por no decir la única– actividad de la BCCI.

Después de correr con los costes de desarrollo que supuso la puesta en funcionamiento del juego de la Lotto e incluso pasar la vergüenza de ser demandado por una compañía de publicidad (y perder algunos de sus activos con ello), la BCCI perdió el control de la gestión del proyecto hacia finales de 1994, cuando el GdB suspendió sus actividades y dio a conocer su intención de ceder el contrato de gestión a otra organización. Para entonces, la mayor parte de los recursos humanos y financieros habían sido asignados al juego, con lo cual, sus actividades de desarrollo eran prácticamente inexistentes. El encontrar una manera de ser sostenible había pasado a ser más importante que el programa de apoyo al turismo, a las exportaciones no tradicionales y a la promoción de los negocios y del comercio.

### **La moraleja de la historia**

El caso de la BCCI enseña una importante lección: ¡la sostenibilidad no es una cuestión de dinero! La persecución de las llamadas operaciones «para ganar dinero» puede convertirse en una distracción peligrosa para muchas agencias de desarrollo que no están preparadas para desempeñar ese papel. Como demuestra el estudio de caso anterior, tanto el éxito como el fracaso pueden acarrear consecuencias negativas. El éxito de una actividad auxiliar anima a los responsables del programa a ampliar esa actividad y, con ello, a dedicar más tiempo y recursos a algo que, inicialmente, se pretendía que fuera sólo una actividad secundaria. Asimismo, el fracaso hace que los responsables del programa desvíen su atención hacia la actividad secundaria, a fin de asegurar su éxito. Puesto que, con frecuencia, la actividad generadora de ingresos conlleva costes ocultos y un profundo compromiso emocional, es difícil retirarse de ella una vez iniciada. En cualquiera de los casos, el objetivo inicial de desarrollo es el que sale perjudicado.

Para atenuar la insistencia de los donantes sobre la sostenibilidad en el sentido estrictamente financiero, debe reconocerse que las actividades de desarrollo deseables –en particular aquellas que están destinadas a los «más pobres»– nunca serán sostenibles en ese sentido, porque su capacidad para generar ingresos es débil o inexistente (LaFond 1995; SIDA 1991,1995). Como sostiene LaFond (1995), es hora de que los donantes «disipen el mito de la sostenibilidad» reconociendo la verdad de que, en la mayoría de los países en desarrollo, existen factores que limitan la capacidad de financiación local y suponen una amenaza para la sostenibilidad.

Desde el punto de vista de los beneficiarios, la lección principal es que la sostenibilidad, categóricamente, no es una cuestión financiera. Parece haber un sendero común por el que se conducen las instituciones beneficiarias. Al definir el problema que supone el fin de la financiación como problema financiero, lógicamente estas instituciones buscan soluciones financieras. No obstante, a medio camino del sendero, se encuentran con que tienen que afrontar el hecho de que la sostenibilidad significa algo más que simplemente encontrar una manera de generar ingresos suficientes, de cualquier fuente, para cubrir los costes recurrentes. Si la definición del problema está equivocada, la solución estará igualmente equivocada, porque estará basada en falsas premisas. Por otra parte, cuando la sostenibilidad se equipara a la autosuficiencia financiera, no siempre queda claro si se refiere a una autosuficiencia total o parcial.

Por lo tanto, se recomienda a las instituciones beneficiarias que, desde el principio, acuerden una definición de sostenibilidad adecuada que se aplique a su contexto y a sus programas específicos, además de una estrategia detallada para lograrla. En otras palabras, una estrategia de sostenibilidad debe formar parte del diseño del programa desde su concepción y las maneras de alcanzarla deben acordarse en las fases tempranas del programa y no dejarse para el último año (o peor aún, los meses moribundos) de la financiación.

## **Bibliografía**

- Belize Chamber of Commerce and Industry**, «Impact, Funding Sources and Critical Factors Surrounding the Lotto Game», informe inédito, BCCI, Ciudad de Belice, 1994.
- Brinkerhoff, D.W. y A.A. Goldsmith**, *Institutional Sustainability in Agriculture and Rural Development: A Global Perspective*, Praeger, Nueva York, 1990.
- Brinkerhoff, D.W.**, «Looking out, looking ahead: guidelines for managing development programs», *International Review of Administrative Sciences*, 58, (1992<sup>a</sup>), 483-503.

- Brinkerhoff, D.W.**, «Promoting the sustainability of development institutions: a framework for strategy», *World Development*, 20 (3), (1992b), 369-83.
- Brown, D.R.**, «Learning and Institutional Sustainability in Donor Funded Development Programmes; Applying SCOPE to Three Caribbean Case Studies» Tesis Doctoral, Institute for Development Policy and Management, Universidad de Manchester, 1996.
- Ditcher, T. W.**, «The Future of International NGOs in Microfinance», ponencia presentada en la conferencia titulada *Finance Against Poverty*, Universidad de Reading, 1995.
- Finsterbusch, K.**, «Sustainability lessons: findings from cross-case analysis of seven development projects», en Brinkerhoff y Goldsmith, 1990.
- Gustafson, D. J.**, «Developing sustainable institutions: lessons from cross-case analysis», *Public Administration and Development*, 14, 1994, 121-34.
- Hulme, D y P. Mosley**, *Finance Against Poverty*, Routledge, Londres y Nueva York, 1996.
- LaFond, A.**, *Sustaining Primary Health Care*, Earthscan/Save the Children UK, Londres, 1995.
- SIDA**, *The Art of Survival: A Study of Sustainability in Health Projects*, (preparado por L. Andersson-Brolin et al), SIDA, Estocolmo, 1991.
- SIDA**, *Promoting Development by Proxy: An Evaluation of the Development Impact of Government Support to Swedish NGOs* (preparado por R.C. Riddell et al), SIDA, Estocolmo, 1995.
- USAID**, «Evaluation of USAID-BCCI Project», informe inédito, USAID, Ciudad de Belice, 1992.
- 

**Deryck R. Brown** es actualmente investigador asociado del Institute of Social and Economic Research (ISER) en la Universidad de las Antillas (UWI). Anteriormente había sido director del Trinidad & Tobago Small Business Development Company.

*Este artículo fue publicado por primera vez en Development in Practice, vol. 7, núm. 2, en 1997.*